Dyogo Felype Neis

RELAÇÃO ENTRE O PROCESSO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL: O CASO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do Grau de Mestre em Administração.
Orientador: Prof. Dr. Maurício Fernandes Pereira.

Florianópolis
2014

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Neis, Dyogo Felype
Relação entre o Processo de Planejamento Estratégico e a Estrutura Organizacional: O caso do Ministério Público de Santa Catarina / Dyogo Felype Neis ; orientador, Maurício Fernandes Pereira - Florianópolis, SC, 2013.
407 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em Administração.

Inclui referências

1. Administração. 2. Planejamento Estratégico. 3. Formulação. 4. Implementação. 5. Estrutura Organizacional. I. Pereira, Maurício Fernandes. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

Dyogo Felype Neis

RELAÇÃO ENTRE O PROCESSO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL: O CASO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA

Esta Dissertação foi julgada aprovada para a obtenção do Título de Mestre e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 28 de fevereiro de 2014.

_____

Prof. Dr. Marcus Vinicius Andrade de Lima
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

_____

Prof. Dr. Maurício Fernandes Pereira
Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina

_____

Prof. Dr. Luís Moretto Neto
Universidade Federal de Santa Catarina

_____

Prof. Dr. André Luis da Silva Leite
Universidade Federal de Santa Catarina

_____

Prof. Dr. Marison Luiz Soares
Membro Externo
Universidade Federal do Espírito Santo

AGRADECIMENTOS

Neste período, aprendi que uma pesquisa ou qualquer atividade de longo prazo torna-se a extensão da vida do autor. O valor da obra passa necessariamente pelo desenvolvimento de valor em si mesmo. Pessoa e obra caminham no mesmo sentido. Entretanto, esta evolução não ocorre de forma isolada. Ela passa pela ajuda, motivação e até mesmo desafios impulsionados por diversos atores. Por isto, agradeço sincera e profundamente a todos que me encorajaram e me ajudaram a desenvolver algo de valor em minha vida.

Antes de tudo, agradeço a Deus e a São Jorge, por terem me iluminado e proporcionado saúde e disposição para concluir este desafio. Não tenho dúvidas que esta luz me indicou o caminho correto e, inclusive, me deu a honra de conhecer um dos meus grandes exemplos de vida e profissionalismo.

Prof. Maurício Fernandes Pereira, muito obrigado pelas suas orientações, ensinamentos, conselhos e sua inestimável confiança. Tenha a certeza que você faz parte desta e de muitas outras conquistas que ainda estão por vir.

Manifesto minha gratidão também a todos os professores, funcionários e amigos do Departamento de Ciências da Administração da Universidade Federal de Santa Catarina, em especial aos Professores das Bancas de Qualificação e de Dissertação pelas valiosas contribuições.

Na figura do Dr. Lio Marcos Marin, Procurador-Geral de Justiça, estendo meu agradecimento ao Ministério Público de Santa Catarina e a todos os participantes da pesquisa pela imensurável cooperação e confiança.

Agradeço a todos os meus amigos que estiveram presentes nesta caminhada pelo companheirismo e compreensão. Se os amigos são a família que temos a possibilidade de escolher, hoje tenho certeza que não poderia ter constituído uma família melhor.

Como diria meu Guru, não posso deixar de agradecer a minha Coalizão Dominante. Mais que minha companheira e minha amiga, com seu amor e carinho, contribuiu de forma decisiva para a realização desta dissertação. Compreensão, paciência e apoio são substantivo que não resumem sua importância nesta etapa da minha vida.

Por fim, em especial, agradeço àqueles que me apoiam incondicionalmente em todos os momentos, que apostam em mim mais do que ninguém e que seguramente são os que mais compartilham da minha alegria: minha família. Meu muito obrigado a meus pais,

exemplos de vida e sabedoria, incentivadores e atenciosos incondicionais. A minha família, guias amigos de todas as horas, que cada qual com suas peculiaridades, todos me ajudaram e me motivaram nos meus diários desafios.

Muito obrigado por me ajudar a criar algo de valor em minha vida!

Plans are only good intentions unless they immediately degenerate into hard work.

(Peter Drucker)

RESUMO

Esta dissertação aborda a relação entre o planejamento estratégico e a estrutura organizacional. A literatura aponta que o planejamento estratégico decorre basicamente a partir de duas fases e a estrutura organizacional se constitui de diversos elementos. Em relação à fase de formulação do planejamento estratégico, o embasamento teórico que norteou a pesquisa segue especialmente as concepções de Almeida; Collis e Porras; Drucker; Dye e Sibony; Pereira; Procópio; e Scott, Jaffe e Tobe. Em relação à implementação, pesquisas como as de Beer e Eisenstat; Bossidy e Charan; Brenes, Mena e Molina; Beppler e Pereira; Hrebiniak; Hussey; Jick; e Kich e Pereira embasam o entendimento acerca do tema. Já no que diz respeito à estrutura organizacional, as obras de Blenko, Mankins e Rogers; Hall; Hamel; Mintzberg; Quinn, Anderson e Finkelstein; Sewell; Sveiby; Tsoukas; e Volberda se destacam. Embasado neste arcabouço teórico, esta pesquisa visou avaliar a relação entre o processo de planejamento estratégico e a estrutura organizacional na realidade do MPSC. O MPSC se configura como um importante espaço de estudo, principalmente por estar vivenciando o processo de implementação do planejamento estratégico e por possuir uma estrutura organizacional formalizada. Portanto, esta dissertação se configura a partir da estratégia de pesquisa de estudo de caso único, sendo que os dados foram coletados por instrumentos como pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, entrevista semi-estruturada e observação sistemática. A implementação do planejamento estratégico pode ser considerada um desafio para muitas organizações e o caso do MPSC não se difere desta realidade, entretanto, os dados demonstram que a integração entre o planejamento estratégico e a estrutura organizacional tende a promover a implementação das estratégias. Isto porque o resultado deste estudo indica que as fases do planejamento estratégico influenciam e são influenciadas pelos elementos da estrutura organizacional, o que confirma as proposições da pesquisa e segue a lógica das pesquisas de Brenes, Mena e Molina (2008); Galan e Sanchez-Bueno (2009); Amitabh e Gupta (2010); e Kich e Pereira (2011a). A conclusão da pesquisa destaca a importância de compreender o processo estratégico de forma sistemática e considerar a integração deste processo com a estrutura organizacional.

Palavras-chave: Planejamento Estratégico; Formulação; Implementação; Estrutura Organizacional.

ABSTRACT

This research addresses the relationship between strategic planning and organizational structure. The literature shows that strategic planning arises basically from two stages and the organizational structure is composed of several elements. Regarding the strategic planning formulation, the theoretical framework that guided the research especially following the conceptions of Almeida; Collis and Porras; Drucker; Dye and Sibony; Pereira; Procópio; and Scott, Jaffe and Tobe. Regarding the strategic planning implementation, the researches of Beer and Eisenstat; Bossidy and Charan; Brenes, Mena and Molina; Beppler and Pereira; Hrebiniak; Hussey; Jick; Kich and Pereira guide the understanding of the subject. Regarding the organizational structure, the works of Blenko, Mankins and Rogers; Hall; Hamel; Mintzberg; Quinn, Anderson and Finkelstein; Sewell; Sveiby; Tsoukas; and Volberda stand out. Guided by this theoretical framework, this study aimed to evaluate the relationship between the process of strategic planning and organizational structure in fact the MPSC. The MPSC is an important area of study, mainly be experiencing the process strategic planning implementation and have a formalized organizational structure. Therefore, this research is characterized by the single case study strategy. The data were collected by instruments such as literature research, document analysis, semi-structured interviews and systematic observation. The strategic planning implementation can be considered a challenge for many organizations and the case of the MPSC is not unlike this reality. However, the data demonstrate that the integration between strategic planning and organizational structure tends to promote the strategies implementation. That's because the result of this research shows that the stages of strategic planning influence and are influenced by the organizational structure elements, which confirms the research propositions and follows the logic of research Brenes, Mena and Molina (2008); Galan and Sanchez-Bueno (2009); Amitabh and Gupta (2010); and Kich and Pereira (2011a). The research conclusion highlights the importance of understanding the strategic process systematically and consider integrating this process with the organizational structure.

Keywords: Strategic Planning; Formulation; Implementation; Organizational Structure.

LISTA DE FIGURAS

LISTA DE QUADROS

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo visa contextualizar o tema da presente pesquisa, apresentando definições iniciais que servem de base para a fundamentação teórica e para posterior aplicação na pesquisa de campo. O capítulo está dividido em três seções: a primeira diz respeito ao tema e problema de pesquisa; a segunda define o objetivo geral e os objetivos específicos; e a terceira apresenta a justificativa da dissertação.

1.1 TEMA E PROBLEMA DE PESQUISA

A atual realidade impõe novas exigências. O contexto da década passada, por exemplo, não corresponde à mesma realidade vivenciada recentemente. Os últimos anos caracterizam-se por mudanças cada vez mais rápidas e constantes, tanto no cenário local quanto global. Os mercados consumidores tornaram-se mais exigentes e os mercados fornecedores mais competitivos. Com o gradativo aumento da dinâmica no ambiente mercadológico, as organizações que pretendem prosperar precisam se adaptar o mais rápido possível para superar os obstáculos desta nova realidade (ESTRADA; ALMEIDA, 2007).

Os estudos sobre estratégia passam a ocupar um local de destaque no contexto organizacional, uma vez que as organizações cada vez mais precisam se adaptar com maior agilidade. A importância dos estudos acerca do tema pode ser identificada pela quantidade e qualidade de produção literária desenvolvida, principalmente a partir da década de 90 (SPEE; JARZABKOWSKI, 2009). Neste cenário, não parece haver dúvidas que as organizações precisam estar alinhadas com o seu ambiente, principalmente levando em consideração as constantes mudanças sociais, políticas, ecológicas e tecnológicas, além das próprias exigências comerciais e econômicas que permeiam qualquer segmento de mercado (VOLBERDA, 2004).

Ressalta-se que a partir do momento que uma organização define o seu negócio e o local em que irá atuar, ela já possui uma estratégia organizacional, mesmo que incompleta ou inconsistente (HAMBRICK; FREDRICKSON, 2001). Assim, identifica-se que toda empresa ou instituição possui alguma estratégia, seja ela formal ou informal, correta ou incorreta (PEREIRA, 2010).

Vale destacar que existem ao menos duas formas de compreender o processo estratégico. Na primeira, a implementação da estratégia é entendida como a pós-formulação, isto é, o momento de mobilizar os recursos da organização para se colocar àquelas estratégias planejadas

em prática. Geralmente esta primeira forma de execução configura-se em metodologias de processos deliberados, no qual o planejamento estratégico se inclui. Já na segunda, entende-se que a implementação da estratégia é um processo emergente, que ocorre à medida que novos elementos surgem e são incorporados no processo estratégico da organização (WHITTINGTON, 2002; VOLBERDA, 2004). A primeira forma é entendida como processo de formulação da estratégia e a segunda como formação (BEPPLER; PEREIRA, 2013).

Não se pode ignorar a importância de ambas as formas, no entanto, a presente pesquisa pretende aprofundar os estudos embasados na compreensão da implementação da estratégia resultante de uma metodologia de planejamento estratégico, isto é, de acordo com a primeira forma. Dentre vários estudos que abordam o tema, ressalta-se a *Management Tools and trends 2013*, pesquisa realizada periodicamente há mais de vinte anos pela consultoria Bain & Company que, neste ano, mais uma vez concluiu que o planejamento estratégico é uma das ferramentas gerenciais mais utilizadas pelas empresas, além de ter o maior índice de satisfação dentre as demais ferramentas (RIGBY; BILODEAU, 2013).

Como qualquer ferramenta organizacional, o planejamento estratégico também não é perfeito. Pode-se identificar que ele vem recebendo uma série de críticas ao longo do tempo, dentre elas destaca-se a dificuldade na implementação das estratégias. No entanto, muitas das criticas é em decorrência da não compreensão de seu conceito e de sua prática (PEREIRA, 2010; KICH; PEREIRA, 2011b; BEPPLER; PEREIRA, 2013). Após a realização de pesquisas em base de dados de estudos científicos, pôde-se inferir que, comparado ao processo de formulação, há poucos estudos objetivando o processo de implementação das estratégias geradas a partir do planejamento estratégico, principalmente no contexto brasileiro.

Kich e Pereira (2011a) contribuem com esta prerrogativa quando afirmam que existe uma atenção maior, tanto pelos autores da área quanto pelos executivos, no processo de formulação do planejamento estratégico, deixando de lado a sua implementação. Ainda, Jick (2001) concebe que desde o início da evolução dos estudos sobre estratégia os pesquisadores focalizam o seu esforço em compreender o processo de formulação, mas esquecem que sem a execução plena das ações planejadas todo este esforço não gera qualquer resultado prático. Percebe-se que ainda existe um desequilíbrio entre a excessiva atenção no processo de formulação de estratégias e uma relativa precariedade no

processo de implementação, tanto na literatura como na prática das organizações, questão esta que compõe o foco da presente pesquisa.

As poucas pesquisas que focalizam a implementação das estratégias acentuam-se nos últimos anos, o que demonstra que o interesse por parte dos pesquisadores em compreender este processo é relativamente recente e configura um dos principais temas na área de *Strategic Management* na atualidade. Neste sentido, algumas merecem destaque, caso das pesquisas lideradas por Beer e Eisenstat (2000), Hrebiniak (2006), Brenes, Mena e Molina (2008), Galan e Sanchez-Bueno (2009), Spee e Jarzabkowski (2009), Amitabh e Gupta (2010) e Kich e Pereira (2011a). Em comum, estes pesquisadores identificaram que a implementação das estratégias tanto impacta como é impactada por diversos fatores organizacionais, como é o caso da estrutura que configura a organização.

Desta forma, entende-se que tanto o próprio planejamento estratégico quanto as estratégias formuladas a partir dele, precisam estar alinhado com a estrutura organizacional para ser implementado com sucesso. Enquanto alguns autores afirmam que a estrutura segue a estratégia (CHANDLER, 1962; HOMBURG; KROHMER; WORKMAN, 2004; HREBINIAK, 2006), outros demonstram que a estrutura organizacional é quem define a estratégia (HALL, 2004; CERTO; PETER, 2005). Ainda, constata-se que há pesquisas que concluem que a estrutura e a estratégia se influenciam de forma recíproca no ambiente organizacional (BRENES; MENA; MOLINA, 2008; GALAN; SANCHEZ-BUENO, 2009; AMITABH; GUPTA, 2010; KICH; PEREIRA, 2011a).

Acredita-se que Chandler (1962) seja um dos pioneiros em estudar a relação entre estratégia e estrutura. Sua prerrogativa que a estrutura segue a estratégia continua em discussão mesmo após mais de cinco décadas, entretanto, os estudos mais recentes se concentram na causalidade entre estratégia e estrutura e na forma como ocorrem estas influências (GALAN; SANCHEZ-BUENO, 2009). Esta relação é ainda mais acentuada quando as estratégias são geradas a partir do planejamento estratégico, uma vez que a própria ferramenta tende a restringir a flexibilidade dos processos internos, que é justamente uma das críticas à ferramenta organizacional em questão (POISTER, 2010).

Vale ressaltar a célebre afirmação de Peter Drucker (1977, p. 555), que profere que “a melhor das estruturas não será capaz de assegurar qualquer resultado ou desempenho, mas a estrutura errada garante o mau desempenho”. Tendo em vista que a estrutura organizacional corresponde à soma total das formas em que o trabalho é

dividido em diversas tarefas e como elas são coordenadas (MINTZBERG, 2008), percebe-se que a estrutura organizacional, bem como a estratégia, deve estar adequada ao ambiente na qual ela está inserida (VOLBERDA, 1998).

Com o ambiente cada vez mais turbulento, é possível identificar o surgimento de novas práticas de configurações nas organizações, como a composição de times, o achatamento dos níveis na hierarquia, a utilização de multifuncionalidades dos funcionários e o uso de tecnologias flexíveis (HUBER; GLICK, 1995). Acredita-se que estas práticas sejam uma reação ao ambiente, isto é, a flexibilidade surgiu a partir da necessidade das organizações se adaptarem a ambientes dinâmicos e altamente competitivos (SUAREZ; CUSUMANO; FINE, 1995). Assim, quanto mais dinâmico é o ambiente, mais orgânica deve ser a estrutura organizacional. A estrutura organizacional pode estar em um *continuum* entre mecânica e orgânica, que corresponde ao potencial de flexibilidade estrutural que a organização possui (VOLBERDA, 1998; MINTZBERG, 2008).

É justamente sobre este tema que Volberda (1998) concebe o seu referencial metodológico. Segundo o autor, o potencial de flexibilidade estrutural pode ser analisado por determinados indicadores, que por sua vez podem ser agrupados em três subdimensões: forma organizacional básica, sistema de planejamento e controle e processos de regulação. Com base nestas subdimensões e seus respectivos indicadores, pretende-se analisar a estrutura organizacional.

Neste sentido, o questionamento a ser respondido pelo esforço de pesquisa é: **Como ocorre a relação entre o processo de planejamento estratégico e a estrutura organizacional no Ministério Público de Santa Catarina - MPSC?**

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

Avaliar a relação entre o processo de planejamento estratégico e a estrutura organizacional na realidade do MPSC.

1.2.2 Objetivos específicos

a) Descrever os principais estudos acerca da relação entre a formulação e implementação do processo de planejamento estratégico e a estrutura organizacional;

b) Explorar a formulação e implementação do processo de planejamento estratégico do MPSC;
c) Analisar a estrutura organizacional do MPSC à luz do referencial metodológico de Volberda (1998);
d) Identificar como a formulação e a implementação do processo de planejamento estratégico impactam e são impactadas pelos elementos da estrutura organizacional na prática da organização em estudo.

1.3 JUSTIFICATIVA

Esta seção visa apresentar o caráter tanto teórico quanto prático da relevância e da viabilidade que configura a presente pesquisa. Ainda que os temas discutidos neste estudo por si só já os justifiquem, torna-se oportuno abordar com mais detalhes cada um deles.

Sob a pressão de um ambiente cada vez mais instável, as organizações têm buscado formas mais eficazes de interpretar o seu ambiente e aperfeiçoar o seu processo de tomada de decisão e uma das alternativas para isto é a utilização do planejamento estratégico (KICH, PEREIRA, 2011b). Contudo, a literatura apresenta diversas formas de elaboração e implementação desta ferramenta, além de apontar diferentes fatores capazes de influenciar o processo de forma global. Esta pesquisa tem como finalidade principal analisar um destes fatores - a estrutura organizacional – na formulação e na implementação do processo de planejamento estratégico.

Importante esclarecer que este estudo segue uma lógica de trabalho do núcleo de pesquisa na qual o pesquisador faz parte. O Núcleo Interdisciplinar de Estudo em Planejamento e Gestão Estratégica (NIEPGE), coordenado pelo Prof. Dr. Maurício Fernandes Pereira, contribui com o campo científico da Administração há mais de 15 anos desenvolvendo pesquisas sobre o processo de planejamento estratégico nas organizações catarinenses. Como já destacado, o planejamento estratégico foi uma das ferramentas gerenciais mais utilizadas pelas organizações no contexto mundial, correspondendo a 43% do total de organizações pesquisadas (RIGBY; BILODEAU, 2013).

Entretanto, ainda existe um desequilíbrio entre a excessiva atenção no processo de formulação de estratégias e uma relativa precariedade no processo de implementação, tanto no campo científico como na prática das organizações, sendo este justamente o foco atual das pesquisas do NIEPGE. O resultado da pesquisa de Jick (2001) demonstra que a elaboração da Visão corresponde à apenas 10% do

esforço, sendo que os demais 90% representam o processo de implementação. Como a Visão corresponde ao futuro desejado e todas as ações do processo estratégico devem compor este objetivo macro, a implementação torna-se essencial para o sucesso das organizações. Colaborando com esta prerrogativa, Bossidy e Charan (2002) afirmam que na maioria dos casos as estratégias não obtêm sucesso porque são mal executadas.

Deste modo, o NIEPGE vem focalizando suas investigações no processo de implementação do planejamento estratégico. A primeira referência desta lógica de pesquisa trata-se do trabalho de Pereira (2010), que concebe um referencial metodológico para formulação do processo de planejamento estratégico. A partir de então, os estudos focalizam o esforço de implementação destas estratégias previamente formuladas. A pesquisa de Kich e Pereira (2011a; 2011b) identificou que há quatro fatores organizacionais que impactam diretamente no processo de implementação: cultura, estrutura, liderança e comunicação.

Portanto, cada um destes fatores foi ou está sendo analisado com maior profundidade por pesquisadores do NIEPGE. A contribuição da cultura no processo de implementação da estratégia foi analisada por Beppler e Pereira (2013), a relação entre a estrutura e o planejamento estratégico é foco da presente dissertação, já a investigação sobre comunicação está sendo desenvolvida por Neckel e Pereira e a pesquisa sobre liderança está em fase de conclusão sob condução de Pereira e Rizzatti.

A escassez de conteúdo empírico sobre o processo de implementação das estratégias é ainda maior fora do contexto norte americano. Deste modo, apesar do esforço e das pesquisas realizadas pelo NIEPGE, os estudos sobre a implementação estratégica acabam na maioria dos casos transparecendo uma única visão, que retrata apenas a realidade norte americana. Diante deste panorama, Oliveira et al. (2007), recomenda que pesquisadores brasileiros foquem em estudos em âmbito nacional, tanto para contribuir com a evolução do tema como para conceber trabalhos relacionados ao seu próprio local, diferentemente de estudos que apenas importam teorias sem levar em consideração as sutilezas existentes em cada região. Partindo deste princípio, entende-se que compreender este processo de forma mais detalhada em diferentes contextos, como é o caso do contexto brasileiro e mais especificamente do contexto catarinense, contribui para a evolução do tema na literatura e na prática (STAKE, 2005).

A relevância é abordada no que tange a ampliação da compreensão da implementação da estratégia neste Estado,

principalmente por considerar as peculiaridades regionais, especialmente por abordar a estrutura organizacional. Importante citar o consenso identificado entre diversos autores, dentre eles Ranson, Hinings e Greenwood (1980), Sewell (1992) e Hall (2004). Em comum, eles declaram que as estruturas e os indivíduos que a compõe possuem uma relação recíproca, isto é, ao mesmo tempo em que as estruturas são capazes de moldar a atuação dos funcionários da organização, os mesmos indivíduos são quem constituem e reproduzem a estrutura na realidade organizacional. Em outras palavras, se a estrutura molda e é moldada pelos indivíduos que compõe a organização, não parece haver dúvidas que aspectos culturais, sociais e econômicos destes indivíduos podem alterar de forma significativa a prática tanto da estrutura quanto da estratégia organizacional. Por isso, acredita-se que a realidade local representa um tema de suma relevância tanto empírico quanto teórico (STAKE, 2005).

Por considerar os elementos que compõe a estrutura de qualquer organização, o presente estudo aperfeiçoa o entendimento da forma como acontecem estas influências, resultando em uma evolução teórica e prática do processo de implementação estratégica, principalmente àquelas geradas a partir do planejamento estratégico. Ainda, como esta pesquisa irá reunir e abordar a pouca bibliografia existente sobre a implementação estratégica, em meio a tantas pesquisas que abordam o seu processo de formulação, entende-se que ela contribui tanto como conteúdo quanto como impulsionador para futuros estudos sobre o tema.

A presente pesquisa se justifica também pelo seu próprio objetivo, uma vez que visa analisar a realidade atual da organização, ou seja, aquilo que realmente está acontecendo no exato momento que se vai ao campo de pesquisa, diferente da forma hegemônica de pesquisas que interpretam fenômenos passados. Logo, considera-se que este estudo apresenta contribuições para a área, justamente por buscar dados concretos e relevantes para a evolução científica da relação entre estratégia e estrutura organizacional.

Além disto, vale salientar que este projeto se mostrou viável devido à possibilidade de acesso do pesquisador à Coalizão Dominante do MPSC, de modo que estes gestores apoiam e tem interesse no resultado da presente pesquisa. Pode-se constatar que a relação entre a estratégia e a estrutura organizacional é algo que ocorre constante e concomitantemente, no entanto, ainda pouco exploradas, principalmente na realidade brasileira. Levando em consideração que ambos os constructos fazem parte da realidade de qualquer instituição, acredita-se

que o tema seja de interesse tanto empírico quanto teórico, principalmente para as organizações catarinenses.

Por fim, as organizações de caráter público tendem a apresentar as características que fazem parte do escopo desta pesquisa de forma mais desenvolvida, haja vista que geralmente são reconhecidas pela sua mecanicidade. Quanto à estrutura, isto significa supor que as organizações do primeiro setor possuem formas organizacionais mais burocratizadas que as empresas. No caso da estratégia, especialmente quando utiliza-se de processos deliberados para formulá-las, como é o caso do MPSC, estas organizações apontam peculiaridades, as quais compõe os objetivos desta pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo se caracteriza por apresentar o referencial teórico relacionado aos dois constructos desta pesquisa: estratégia e estrutura organizacional. Este arcabouço teórico visa proporcionar o entendimento acerca do tema e identificar os resultados de pesquisas realizadas anteriormente, para que se possa ir a campo e responder aos objetivos propostos.

A primeira seção deste capítulo concebe o tema estratégia, apresentando sua evolução, os conceitos e as diversas perspectivas sobre o tema. Assim, identifica-se que a estratégia pode ser gerada a partir do planejamento estratégico, que é uma das ferramentas organizacionais mais utilizadas pelas organizações, inclusive as de caráter público. A seção subsequente visa abordar o tema planejamento estratégico, apresentando seus conceitos, vantagens e desvantagens, evolução, críticas e metodologias. Este referencial teórico apontou que determinados fatores organizacionais influenciam diretamente tanto o planejamento estratégico como as estratégias geradas a partir dele.

Um dos fatores mais abordados pelos pesquisadores é a estrutura organizacional. Destarte, a terceira seção visa compreender este constructo, expondo seus conceitos, as relações formais e informais da estrutura, os elementos que a compõe e o seus fatores influentes, suas formas de integração e controle e, por fim, o referencial metodológico que será utilizado para a realização desta pesquisa.

A quarta seção visa apresentar as discussões entre estratégia e estrutura organizacional presentes na literatura, principalmente àquelas relacionadas ao processo de planejamento estratégico.

2.1 ESTRATÉGIA

Segundo Hambrick e Fredrickson (2001), o termo estratégia transformou-se ao longo do tempo em uma expressão usada para abordar qualquer tipo de assunto, ou ainda, significar o que se quer que ela signifique. Kluyver e Pearce II (2007) afirmam que isto ocorre, principalmente, devido à alta complexidade e as diversas peculiaridades do termo, que acabam dificultando uma definição em uma simples frase, embora haja consenso sobre suas principais dimensões.

No entendimento de Pereira (2010), as organizações sempre têm alguma estratégia, seja esta formal ou informal, correta ou incorreta. Além disto, Hambrick e Fredrickson (2001) expõe que a partir do momento que uma organização define o seu negócio e um local para

atuar, ela já possui uma estratégia organizacional, mesmo que incompleta ou inconsistente. No decorrer deste referencial será apresentado o Diamante de Hambrick e Fredrickson (2001), que contém as premissas básicas de uma estratégia, conforme concebido pelos autores.

Partindo do princípio que toda organização possui uma estratégia, mesmo que implícita, pode-se perceber a relevância das pesquisas sobre o tema, principalmente no que diz respeito ao caráter empírico que a estratégia exerce, além de estabelecer os princípios para o arcabouço teórico que se pretende abordar nesta pesquisa. Assim, entende-se que o entendimento da evolução dos estudos sobre estratégia, a apresentação de determinados conceitos clássicos e atuais que contribuem para a evolução teórica e empírica do tema e as diferentes perspectivas sobre estratégia, tornam-se imprescindíveis para a melhor compreensão do tema.

2.1.1 Evolução da estratégia

A base dos conceitos acerca da estratégia utilizada pelas organizações possui bastante relação com as ações militares. Mintzberg (1988) afirma que a noção de estratégia amplamente aceita e utilizada na década de 1960 está pautada na concepção do livro “A Arte da Guerra” de Sun Tzu, originalmente escrito há cerca de 2400 anos.

Nesta perspectiva, a estratégia tinha como alicerce as ações de operações e movimentos de um exército, a definição do campo e a análise do inimigo, ou seja, um conjunto de regras para o conflito militar. As concepções de Sun Tzu inspiraram os acadêmicos de Administração e Economia, sendo que diversos destes ensinamentos são utilizados como base para apoiar a disputa das organizações no mundo dos negócios (MINTZBERG, 1988).

De acordo com Pereira (2010), com o passar dos anos, o conceito de estratégia ampliou sua perspectiva e passou a ocupar espaços também no ambiente mercadológico. Este termo passou a ser utilizado pelas organizações para demonstrar de que forma elas reagiam ao ambiente externo. Portanto, a estratégia parece ter sido primeiramente útil nos campos militares, na qual a cúpula do exército planejava a ação das tropas e, em seguida, determinava as atitudes a serem executadas pelos soldados. Já no meio empresarial, a estratégia pode ser relacionada com um planejamento e execução de atividades, na guerra econômica.

A estratégia organizacional como disciplina é considerada recente, sendo que suas origens remetem a década de 60, no qual

iniciaram os estudos sobre planejamento corporativo. No entanto, mesmo considerando sua evolução formal a partir da década de 60, parece haver certo consenso na literatura que Chester Barnard, em 1938, já havia destacado algumas diretrizes estratégicas organizacionais, bem como limitadores do desempenho das mesmas (FERREIRA et al., 2010).

Com base na literatura, é possível perceber a evolução dos conceitos a partir de determinadas ferramentas organizacionais que auxiliam a formulação estratégica. Se a década de 60 foi marcada pelo Planejamento da Corporação, o foco na década de 70 foi o Planejamento de Portfólio e Diversificação. Já na década de 80, o marco passou pelo chamado Negócio Central e pelos estudos sobre estratégia emergente. No decorrer dos anos, as práticas e os estudos passam por uma ampla evolução, iniciadas pela ênfase dos fatores externos até a ênfase da eficiência dos fatores internos, sendo um processo contínuo e em profunda difusão no campo da gestão estratégica, termo frequentemente abordado na literatura hegemônica anglo-saxônica (ESTRADA; ALMEIDA, 2007).

Ademais, ao longo do tempo a estratégia vem criando corpo a partir de métodos e conceitos de diversas disciplinas, desde a Economia até a Sociologia, sendo mais difundida após a Revolução Industrial, onde as empresas iniciaram seus trabalhos de gestão com base também no concorrente, cliente, fornecedores, dentre outros elementos que são considerados básicos (FERREIRA et al., 2010).

Alguns instrumentos são reconhecidos como essenciais para a prática estratégica, dentre eles ressalta-se a SWOT. Desenvolvida por Kenneth Andrews e Roland Chriskensen, a análise SWOT é um dos instrumentos mais utilizados para o processo de formulação estratégica nas organizações, uma vez que auxilia a organização a avaliar o comportamento das organizações em relação ao mercado competitivo. Este instrumento é utilizado por meio de análises que relacionam os pontos fortes com os pontos fracos, oportunidades e ameaças da organização. O termo SWOT é proveniente da sigla das palavras *Strengths*, *Weaknesses*, *Opportunitys* e *Threats*, que significa respectivamente forças, fraquezas, oportunidades e ameaças. Esta análise possibilita a identificação dos principais elementos que caracterizam a sua posição estratégica num determinado momento, tanto interna como externamente, elementos estes que servem como base para a formulação estratégica e posterior implementação (PEREIRA, 2010).

Também é importante destacar a contribuição de Andrews (1971) no que diz respeito importância da clareza dos objetivos e metas

organizacionais para o direcionamento estratégico. Para o autor, uma das principais funções do gestor seria supervisionar de forma contínua a determinação da natureza da organização e a definição, revisão e busca da consecução de suas metas.

Na década de 80 os estudos sobre estratégia evidenciaram as análises do *core business* das organizações. Autores como Peters e Waterman (1983) e Hamel e Prahalad (1990) ressaltaram que as empresas deveriam manter-se somente nas atividades relacionadas ao seu *core business* (FERREIRA et al., 2010), tema também abordado por Peter Drucker enquanto consultor da General Electric Company - GE, quando aconselhou o então CEO da empresa, o norte-americano Jack Welch, a focalizar somente nos negócios em que era líder ou vice-líder de mercado.

Apesar do sucesso de companhias como a GE, algumas organizações líderes de mercado na época sucumbiram à competição, caso da *TRW Automotive*, o que abriu novas perspectivas de estudo sobre estratégia organizacional. O interesse de acadêmicos das mais variadas partes do mundo se mantém na busca de compreender quais são as fontes de vantagem competitiva, tema que até hoje possui destaque na literatura da área (FERREIRA et al., 2010).

Entende-se que uma das principais referências sobre estes estudos é Michael Porter. Para o autor, estratégia competitiva nada mais é do que ser diferente dos concorrentes, isto é, a estratégia organizacional refere-se à construção de uma posição competitiva, que visa à diferenciação na visão dos consumidores, atuando de maneira diferenciada em comparação aos concorrentes (PORTER, 1980).

Ainda neste livro, *Competitive Strategy*, Porter (1980) apresenta o seu conceito de estratégia competitiva, o qual profere que a estratégia corresponde a uma combinação de fins para os quais a firma destina seus esforços e os meios pelos quais está buscando para alcança-los. Mais tarde, em 1996, Michael Porter concebe um novo conceito acerca do tema, assunto que será abordado na próxima sessão.

2.1.2 Conceitos de estratégia

Por mais que o conceito de estratégia pareça consolidado entre os estudiosos da área de *Strategic Management*, na realidade há diversas definições e perspectivas distintas (MINTZBERG, AHLSTRAND & LAMPEL, 2000; PEREIRA, 2010). Desta forma, serão abordados alguns conceitos de estratégia, que são considerados relevantes para a compreensão do tema desta pesquisa.

Uma das primeiras referências sobre estratégia refere-se ao livro *Corporate Strategy*, publicado por Ansoff (1965) a partir de um contexto de aumento de competitividade entre as empresas. O autor elaborou uma matriz que demonstra o mercado de atuação e os tipos de produtos e serviços oferecidos pelas organizações. Com base nessas duas dimensões, Ansoff (1965) formulou quatro modos de estratégia empresarial: (1) penetração de mercado: busca uma maior atuação no mercado atual; (2) desenvolvimento de mercado: avanço no mercado da concorrência, por meio de novos produtos ou novas marcas; (3) desenvolvimento de produtos: vender de outros produtos aos mesmos clientes; (4) diversificação: entrada em novos mercados com novos produtos, sendo a estratégia mais arriscada.

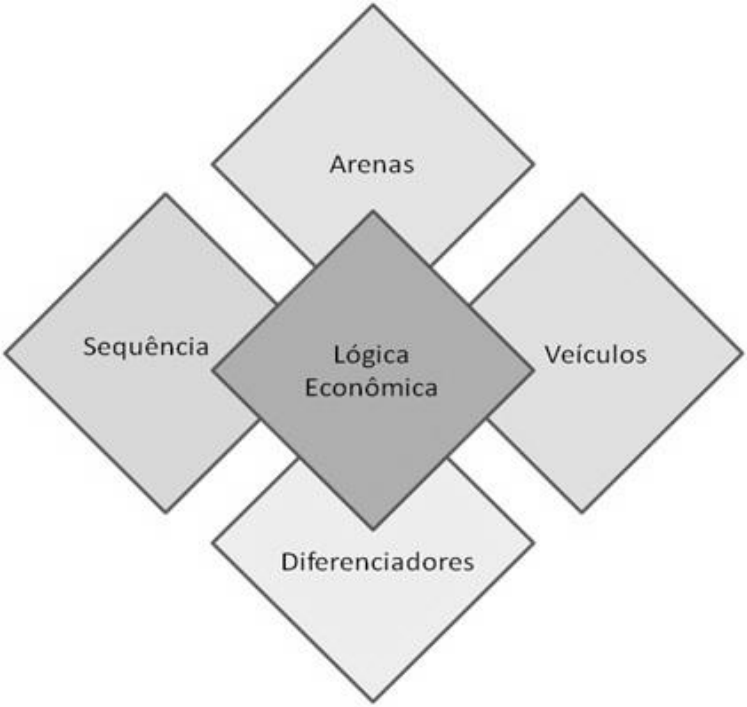
Para Ansoff (1983), gestão estratégica é um conjunto de regras para a tomada de decisão sob as condições do desconhecimento parcial, sendo que tais decisões referem-se à relação da instituição com o seu ambiente. Entende-se que a estratégia é encarada como um programa geral que orienta a consecução dos objetivos de uma organização. Corroborando com essa abordagem, Chandler (1962) conceitua estratégia como um conjunto de objetivos e metas de longo prazo e, consequentemente, a adoção de ações e alocação de recursos que a organização assume.

Na concepção de Pereira (2010, p. 135) a "estratégia expressa como uma organização emprega seus pontos fortes e seus pontos fracos - tanto os existentes como os potenciais - a fim de alcançar seus objetivos, sem deixar de considerar as oportunidades e as ameaças que o meio ambiente lhe impõe".

No entendimento de Grant (2002) a definição da estratégia organizacional inicia a partir da localização e da forma como a ela atua, relacionando seu conteúdo e processo estratégico. Já para Katz (1970), o termo estratégia se refere à relação entre a organização e o seu meio ambiente, além da situação estratégica e relação futura, vinculado com os conceitos de plano estratégico.

Segundo Hambrick e Fredrickson (2001), os consultores e estudiosos contribuem de forma significativa para o avanço do conhecimento sobre o tema fornecendo diversas ferramentas e quadros de análise para a estratégia. No entanto, faltam orientações sobre o que realmente constitui uma estratégia. Os autores proferem que se a organização deve ter uma estratégia unificada ela deve ser composta por determinados elementos fundamentais, conforme exposto na ilustração a seguir:

Figura 1 - Os cinco principais elementos da estratégia



Fonte: Adaptado de Hambrick e Fredrickson (2001).

Estes elementos fornecem respostas a cinco perguntas chave, que podem ser detalhadas em diversas outras questões:

a) arena: Onde estaremos mais ativos? Esta questão pode ser detalhada em questões relacionadas à quais categorias de produtos, quais segmentos de mercado, quais áreas geográficas, quais tecnologias centrais, quais estágios de criação de valor, dentre outros.
b) veículos: Como chegaremos lá? Esta pergunta pode ser ramificada em opções de desenvolvimento interno ou terceirização, *joint ventures*, aquisições, franquias e licenciamentos, dentre outros.
c) diferenciadores: Como vamos “vencer” no mercado? Pode ser através da customização dos produtos, da imagem, do preço, do estilo, entre outras perguntas relacionadas principalmente aos produtos ou serviços.

d) sequência: Qual será a sequência de nossos movimentos? Será em velocidade de expansão ou na sequência de iniciativas?
e) lógica econômica: Como vamos obter nossos retornos? Este questionamento pode ser detalhado respondendo se será por menores custos por vantagens de escala ou de escopo e replicação, ou se os produtos ou serviços terão determinadas características exclusivas que poderão gerar valor e consequentemente aumentar o preço.

Com base nas questões concebidas por Hambrick e Fredrickson (2001), torna-se possível relacionar o entendimento sobre estratégia dos autores com a concepção de Pereira (2010), quando afirma que toda empresa possui uma estratégia. Relacionando ambos os conceitos, parte-se do princípio que a partir do momento que uma empresa decide abrir o seu negócio, em um determinado local, comercializando determinado produto, com um preço pré-definido, dentre outros fatores, ela já começou a caracterizar a sua forma de atuação no mercado, ou seja, já possui uma estratégia. Esta estratégia pode estar certa ou errada, coerente ou incoerente, formal ou informal, implícita ou explícita, mas ela está lá.

Nesta perspectiva, Kluyver e Pearce II (2007) advoga que estratégia significa posicionar a organização visando obter vantagem competitiva. Seu objetivo principal é, a partir da geração de valor para o cliente, proporcionar valor para acionistas e demais *stakeholders*. Este processo envolve escolher quais produtos e serviços oferecer, qual setor participar e como serão alocados os recursos da empresa neste contexto. Neste sentido, é possível perceber que há uma relação entre as concepções de Hambrick e Fredrickson (2001), Kluyver e Pearce II (2007) e Pereira (2010) no que diz respeito ao termo estratégia.

Mintzberg (1988) acentua ainda que além da estratégia ser uma força mediadora entre a organização e o seu ambiente, ela é também um padrão no processo de tomada de decisões que segue os princípios de relação com o ambiente. Em contrapartida, Porter (1996) define estratégia como um conjunto de ações ofensivas ou defensivas, que visa à criação de um posicionamento para enfrentar as forças competitivas e obter maior retorno sobre o investimento.

De acordo com o conteúdo mencionado, é possível observar a multiplicidade de autores e propostas sobre o tema. As concepções teóricas vão desde as abordagens consideradas mais convencionais, que definem estratégia como uma atividade racional, lógica e sequencial (CHANDLER, 1962), até concepções mais dinâmicas, que identificam a estratégia como um acontecimento social relacionado a elementos

culturais, de aprendizado, política e relações de poder (MINTZBERG, AHLSTRAWD e LAMPEL, 2000).

Sobre esta questão, há autores que se empenham em evoluir o conhecimento do campo da estratégia por meio da agregação de perspectivas distintas, ou seja, admite-se que há uma fragmentação no campo, principalmente na literatura. Para escapar do dilema entre diferenciação e integração Volberda (2004) sugere uma abordagem de síntese em estratégia, que apresenta menor alcance do que a integração, uma vez que ela não visa desenvolver um único paradigma, mas sim, está embasada em determinadas áreas problemáticas do campo da estratégia, chamadas de escolas de síntese.

Seguindo esta linha de raciocínio, vale ressaltar as afirmações de Pfeffer (1993), que assemelha o campo de *Strategic Management* e um jardim sem cuidado de jardinagem, com flores nascendo todos os dias. O autor concebe ainda que a ausência de poda e cuidado pode causar diversos problemas no jardim, terminologia pautada tanto no conteúdo quanto na metodologia das pesquisas na área.

Sob outro ponto de vista, French (2009) critica as definições do termo Estratégia na literatura por entender que existe uma grande distância do uso do termo no contexto acadêmico e na prática empresarial. Compreende-se que este problema é ampliado devido às diversas escolas de pensamento, que a partir de suas próprias teorias utilizam termos diferentes para tratar do mesmo tema. Apesar de não transparecer como um grande problema para os teóricos, os profissionais do contexto mercadológico sentem dificuldades para a correta compreensão das discussões.

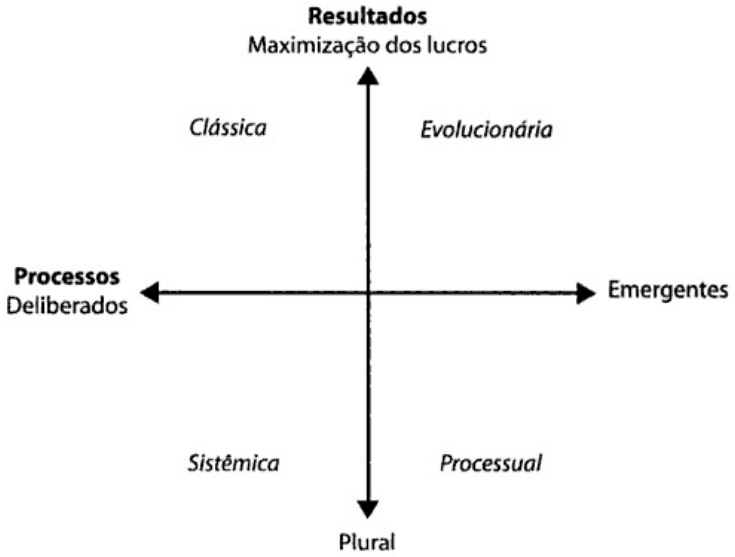
Mesmo considerando as diversas perspectivas, as teorias sobre estratégia são importantes na medida em que indicam as opções de direção que as organizações podem escolher para seguir. Existem variadas teorias e perspectivas estratégicas que auxiliam as organizações a encurtar o caminho entre o planejamento e as ações executadas (WHITTINGTON, 2002).

2.1.3 Perspectivas sobre estratégia

Diante de diversas perspectivas e entendimentos acerca do tema, diversos autores, dentre eles Whittington (2002), expõe que se os segredos da estratégia pudessem ser comprados por apenas 50 dólares, preço médio dos livros relacionados à Estratégia Organizacional, as grandes corporações não pagariam altos salários aos seus executivos.

Na Figura 2, constata-se que Whittington (2002) mede o grau dos resultados da estratégia no eixo vertical por meio de uma escala que tem como enfoque, de um lado, os objetivos racionais e, de outro, os objetivos plurais da organização. Por objetivos racionais, entende-se como a maximização dos lucros, por exemplo; enquanto os objetivos plurais representam os inúmeros interesses organizacionais, como a legitimidade social, a aceitação por parte dos clientes e demais *stakeholders*. Já no eixo horizontal o autor indica o grau de participação dos envolvidos, definindo o quanto a estratégia é fruto de processos deliberados ou emergentes.

Figura 2 - Perspectivas genéricas sobre estratégia



Fonte: Whittington (2002).

Pode-se concluir que a abordagem clássica e a abordagem evolucionária objetivam a maximização dos lucros, enquanto abordagem sistêmica e a abordagem processual enfocam em objetivos plurais da organização. Quanto aos processos, a abordagem sistêmica e a abordagem clássica utilizam procedimentos deliberados para a formulação de suas estratégias, enquanto a abordagem processual e a abordagem evolucionária formulam suas estratégias por meio de processos emergentes. A seguir será apresentada cada uma das

abordagens propostas por Whittington (2002), tendo em vista suas peculiaridades, objetivos e processos.

a) abordagem sistêmica: os teóricos sistêmicos acreditam na capacidade das organizações planejarem e agirem de acordo e dentro de seus respectivos ambientes, com base em razões sociológicas que estão por trás da estratégia e não exclusivamente na busca por lucratividade. A ideia principal desta perspectiva "é que aqueles que tomam decisões não são simplesmente indivíduos imparciais, calculistas, interagindo em transações puramente econômicas, mas pessoas profundamente enraizadas em sistemas sociais densamente entrelaçados" (WHITTINGTON, 2002, p. 32). Assim, a abordagem sistêmica sugere que as organizações não são exclusivamente maximizadoras de lucros, proferem que processos da empresa são influenciados pelos sistemas sociais nas quais a estratégia é formulada, dentre eles: mercado, estado, classes e sistemas culturais;
b) abordagem evolucionária: os autores que compõe a abordagem evolucionária enfocam a adaptação organizacional, partindo do pressuposto que é o ambiente que seleciona a organização, e o foco principal é instrumental, visando à maximização dos lucros. Devido à capacidade limitada de previsão e reação às inconstâncias ambientais, os teóricos da abordagem evolucionária não acreditam na adaptação sustentável e deliberada das organizações. Diante de mercados competitivos e em constante mutação, esta abordagem concebe que as estratégias deliberadas não são suficientes para sustentar uma vantagem competitiva, haja vista que pode ser copiada pelos concorrentes, portanto, os autores evolucionistas enfatizam as iniciativas inovadoras, das quais o ambiente possa selecionar a melhor. Esta abordagem é mais condizente em mercados com alto nível de inovação e concorrência, caracterizando mercados imprevisíveis;
c) abordagem processual: os teóricos que caracterizam a abordagem processual, assim como na abordagem evolucionista, entendem que a estratégia não é formulada de forma puramente deliberada. Esta afirmação está pautada em dois princípios fundamentais do pensamento processualista: (a) o ser humano é incapaz de analisar uma série de fatos concomitantemente devido aos seus limites cognitivos, que resulta em uma interpretação parcial do ambiente; (b) e a

micropolítica dentro das organizações, relação de indivíduos que possuem interesses próprios e barganham entre si com a finalidade de conseguir uma solução conveniente a todos. Na abordagem processual, a estratégia é entendida como um processo emergente que é formulado durante a ação e que atenderá a interesses pluralistas e não apenas instrumentais. Diante deste panorama, a formulação estratégica surge da capacidade de criar e renovar recursos distintos e não apenas do posicionamento da organização. Esta abordagem é mais relevante em burocracias protegidas, principalmente do setor público, uma vez que a complexidade e o tamanho da organização exigem que o processo de formulação estratégica englobe diversos fatores e atores sociais;

d) abordagem clássica: os autores da abordagem clássica tem como finalidade principal a lucratividade, que por sua vez pode ser obtida através do planejamento formal. Além da busca pela maximização do lucro, esta abordagem é caracterizada pelo foco na análise racional e dissociação entre formulação e implementação. Parte do pressuposto que a formulação e o controle da estratégia é atribuição dos gerentes executivos e planejadores, os quais obrigatoriamente precisam desvincular suas outras atividades para alcançar o resultado. Nesta abordagem, os cargos mais altos pensam enquanto as pessoas em nível operacional preocupam-se em executar, em uma configuração parecida com a mentalidade militar, do qual se acredita ter surgido os primeiros conceitos de estratégia.

Segundo Whittington (2002, p. 142): “Não há maneira melhor. A chave é adequar a estratégia ao mercado, aos ambientes organizacionais e sociais”. Conclui-se que o autor não defende a exclusividade de uma abordagem sobre a outra, mas sim que, devido às determinadas características da organização e do ambiente em que está inserida, provavelmente haverá uma abordagem que seja mais condizente.

Não obstante, Volberda (2004) apresenta outra forma de enxergar o campo de *Strategic Management*, na qual possui três principais perspectivas: Clássica, Moderna e Pós-Moderna.

A visão clássica da estratégia fundou e impulsionou os estudos na área e continuam se difundindo na literatura. Nesta perspectiva, a estratégia é entendida como um processo de planejamento deliberado - formal, iniciado pela cúpula - hierárquico, baseado em análise industrial elaborada – racional - e focado no desenvolvimento de uma estratégia corporativa coesa e ambiciosa - consistente (VOLBERDA, 2004).

Já os teóricos da perspectiva moderna compreendem a estratégia como um processo desordenado, desconexo e complexo onde se confrontam diversos elementos concorrentes, tendo um enfoque mais descritivo do que prescritivo. Nesta perspectiva, as estratégias emergentes, o incrementalismo e o aprendizado organizacional merecem destaque. A perspectiva moderna possui algumas características marcantes, como a experimentação, a racionalidade local e o processo de formulação cíclico da base para o topo e do topo para a base (VOLBERDA, 2004). São evidenciados nesta abordagem autores como Mintzberg, Quinn, Hamel e Prahalad.

Na perspectiva pós-moderna, o campo de S*trategic Management*, está embasada nas teorias cognitivistas, teorias acerca da complexidade e de interação simbólica. De acordo com esta perspectiva, a estratégia pode ser enxergada por esquemas estratégicos ou por modelos de referência, permitindo que a organização e o ambiente sejam compreendidos pelos *stakeholders*. Autores desta abordagem concebem que a realidade é socialmente definida e a estratégia, a partir de um enfoque social, é gerada com base em modelos que proporcionem e estimulem a organização a criar ou adaptar-se às mudanças competitivas. (VOLBERDA, 2004).

Mintzberg (1973) propõe ainda três níveis no que se refere à questão de como estratégia é estruturada visando às conexões de suas decisões e a forma de pensar as estratégias: modo empreendedor, no qual o líder assume o papel central das ações; o modo adaptativo, concebido como a maneira menos formalizada e amplamente utilizada em empreendimentos arriscados; e o modo planejamento, onde a análise formal é utilizada para elaborar um plano que integre as futuras estratégias.

No modo planejamento, é possível identificar alguns pressupostos da teoria clássica, dentre eles destacam-se: o planejamento formal e racional e o pensamento sistemático em busca de metas precisas e quantitativas. Esta perspectiva tem enfoque na análise sistemática do custo e do benefício, que visa objetivos competitivos e integração entre decisões e estratégias. Na concepção de Mintzberg (1973), esta análise formal pode compreender o ambiente de forma suficiente a ponto de poder influenciá-lo. Neste contexto, o conceito de estratégia é definido como um padrão na forma de decisões. É possível distinguir este padrão de tomada de decisão em estratégias deliberadas e estratégias emergentes.

As estratégias deliberadas são àquelas realizadas num alto nível de detalhes de acordo com a sua intenção original. Esta intenção tende a

ser organizacional e compartilhada entre os lideres da organização, sendo que sua realização não pode sofrer interferência externa, como do ambiente, por exemplo. Por outro lado, as emergentes são as estratégias executadas com tendência a ausência de intenção, isto é, quando o ambiente impõe alguma mudança. Na estratégia planejada, que teoricamente estaria localizada entre a estratégia deliberada e a estratégia emergente, os líderes definem suas intenções estratégicas de forma precisa e buscam sua execução com o mínimo de distorção. Tais ações geralmente são realizadas por meio de orçamentos, cronogramas e outros mecanismos. Trata-se de um alto controle para uma execução precisa (MINTZBERG, WATERS, 1985).

Diante do exposto, é possível compreender a evolução, os diferentes conceitos e as diversas perspectivas na literatura sobre estratégia. As abordagens de autores distintos apresentam tanto dados convergentes como divergentes no que se refere às maneiras de enxergar o campo de *Strategic Management*. Entende-se que um dos elementos que merece destaque é o conjunto de características que compõe a perspectiva clássica concebida por Whittington (2002), a perspectiva clássica no entendimento de Volberda (2004) e no modo planejamento proposto por Mintzberg (1973).

Um dos pontos em comum é o fato de utilizar atividades deliberadas para o processo de formulação estratégica, ou seja, a formulação das estratégias ocorre com base em um planejamento formal, a partir da análise racional, da organização do topo para a base e na dissociação entre formulação e implementação (WHITTINGTON, 2002; VOLBERDA, 2004). Todas estas características fazem parte do escopo de ação do planejamento estratégico que, apesar de receber algumas críticas, é uma das ferramentas organizacionais mais usadas pelas organizações (VOLBERDA, 2004; RIGBY; BILODEAU, 2013).

Deste modo, esta pesquisa pretende concentrar os estudos de acordo com esta perspectiva, no entanto, sem deixar de considerar algumas premissas de outras abordagens. Por exemplo, deve-se levar em consideração a dificuldade do ser humano compreender todos os elementos para formular e implementar uma estratégia perfeita, conforme apresenta-se na abordagem processual. Outro aspecto é a consideração das estratégias emergentes, capitaneadas por Henry Mintzberg e também utilizada no modelo de perspectivas genéricas sobre estratégia. Além disto, pondera-se a influência do sistema social e do negócio da organização no que diz respeito ao planejamento a longo prazo e a possível influência determinante do mercado (WHITTINGTON, 2002).

Isto posto, apresenta-se a seguir a seção que se destina a aprofundar o tema planejamento estratégico, abordando alguns conceitos clássicos e atuais, suas características principais, seu processo evolutivo ao longo dos anos, suas vantagens e desvantagens, as críticas e questionamentos que a ferramenta vem recebendo ao longo do tempo e suas metodologias.

2.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Conforme exposto, uma das formas mais populares de formulação estratégica na prática organizacional é por meio do planejamento estratégico. De acordo com Mintzberg (1994), as primeiras discussões acerca da importância do planejamento estratégico concluíam que era considerada a melhor ferramenta organizacional, isto é, o melhor ou único caminho para formular e implementar as estratégias por parte dos gestores. Neste período, o planejamento estratégico era praticamente incontestável.

Apesar de algumas críticas e questionamentos, liderados principalmente por Mintzberg (1994), o planejamento estratégico continua sendo amplamente utilizado pelas organizações e é entendida pelos executivos como uma das ferramentas mais relevantes, já que prepara atores de tomada de decisão para agirem de maneira adequada diante dos inevitáveis desafios que o mercado impõe. Segundo estudo realizado periodicamente pela consultoria Bain & Company, em 2013, o planejamento estratégico foi uma das ferramentas gerenciais mais utilizadas pelas organizações no contexto mundial, correspondendo a 43% do total de organizações pesquisadas. Além disto, 81% das instituições declaram a pretensão de utilizar o planejamento estratégico no próximo ano, o que demonstra a relevância desta ferramenta no contexto mercadológico (RIGBY; BILODEAU, 2013).

Neste contexto, torna-se oportuno citar a pesquisa de Dye e Sibony (2007), que investigou cerca de 800 executivos de todo o mundo. Estes executivos tinham responsabilidades financeiras e estratégicas, além de trabalhar em organizações com faturamento de pelo menos 500 milhões de dólares por ano. Os pesquisadores concluíram que o processo de planejamento estratégico formal desempenha um papel relevante na melhoria da satisfação geral dos indivíduos envolvidos nas estratégias geradas. Cerca de 80% dos gestores afirmaram que o processo de planejamento estratégico atua significativamente no desenvolvimento de estratégias eficazes e ficaram satisfeitos com os resultados alcançados pelas suas organizações. Por

outro lado, 51% dos entrevistados cujas empresas não tinham processo formal de planejamento estratégico estavam insatisfeitos com a forma de desenvolver as suas estratégias organizacionais, contra apenas 20% daqueles que atuam em instituições com um processo formal.

Desta forma, torna-se primordial compreender os objetivos do planejamento estratégico. De acordo com a concepção de Pereira (2010), são:

a) auxiliar a organização a atingir a resolutividade;
b) aumentar a competitividade constantemente;
c) manter os potenciais competitivos da organização;
d) reduzir o risco de tomada de decisão imprópria;
e) realizar análises prévias para construir o próprio futuro da organização;
f) integrar decisões de todas as áreas funcionais da organização em um único plano e consistente com a estratégia global da organização;
g) fortalecer os pontos fortes e eliminar os pontos fracos constantemente.

É possível perceber que a ferramenta organizacional em questão é utilizada pelas organizações como um constructo global, que abrange a instituição como um todo e tem como finalidade auxiliar a construção do próprio futuro. Esta construção pode ser por meio da utilização dos pontos fortes ou das oportunidades, ou até mesmo pela eliminação ou aperfeiçoamento dos pontos fracos ou ameaças, fatores estes que serão detalhados no decorrer desta pesquisa.

Policastro (2000) apresenta as principais razões para uma organização desenvolver o processo de planejamento estratégico, a citar:

a) considerando o avanço tecnológico e, consequentemente, as rápidas transformações no mercado, pode-se concluir que a gestão se torna cada vez mais complexa. Deste modo, o planejamento estratégico pode auxiliar a previsão e aumentar o poder de reação das mudanças mercadológicas, além de ajudar a aproveitar as oportunidades;
b) é possível afirmar que apenas o controle financeiro já não é garantia para o sucesso da organização no mundo dos negócios. Como complemento do orçamento, o planejamento estratégico indica a melhor direção que a organização deve seguir, por meio de objetivos de longo prazo;
c) a organização pode utilizar o planejamento estratégico para envolver todos os funcionários, de diferentes áreas, em um

mesmo objetivo. Direcionando todos os esforços da organização para seguir um único caminho.

d) é possível utilizar o planejamento estratégico, também, como ferramenta para apresentação do negócio da organização aos acionistas e credores;
e) o planejamento estratégico pode ser útil no relacionamento com todos os *stakeholders*, inclusive, inserindo-os no processo.

Com a constante evolução tecnológica, pode-se constatar que as mudanças do ambiente tornaram-se mais complexas. Segundo Berndt e Coimbra (1995), este ambiente cada vez mais complexo induz as organizações a decidir por dois caminhos principais: acompanhar as transformações da sociedade, seguindo as mudanças e tendências do mercado ou buscar prever e se antecipar a estas tendências.

Para uma organização poder enxergar o futuro de forma estruturada, a fim de aproveitar as oportunidades e prevenir as ameaças, e para que a companhia possa manter-se ativa e próspera neste novo contexto que se modifica constantemente, é preciso que haja um planejamento estratégico ativo, contínuo, sério e criativo. Ou seja, torna-se necessário uma postura pró-ativa da organização, que possa analisar e se antecipar aos acontecimentos, caso contrário, a administração organizacional estará apenas reagindo ao ambiente externo (BERNDT; COIMBRA, 1995).

Scramim e Batalha (1997) corroboram com esta concepção quanto declaram que o planejamento estratégico aumenta o nível de acertos das estratégias organizacionais a serem adotadas, aos planos de ação resultantes destas estratégias e aos objetivos almejados através das mesmas. Quando esta ferramenta é utilizada de maneira adequada, ela impulsiona todos os recursos da instituição na mesma direção, do crescimento e desenvolvimento.

Segundo Pereira (2010), existem alguns focos de resistência previamente reconhecidos no planejamento estratégico, uma vez que pode ser considerado como um processo de mudança e toda mudança tende a gerar resistência. Estes focos podem ser sintetizados da seguinte forma:

a) impressão de resultado negativo;
b) receio de mais trabalho;
c) necessidade de mudanças, principalmente de hábitos profissionais;
d) falta de comunicação para todos os membros da organização;
e) impressão de obrigação de mudança;

f) falta de capacidade para alinhar a organização globalmente.

Justamente para evitar estes focos de resistência, Pereira (2010) concebe determinados elementos essenciais para o sucesso do processo de planejamento estratégico, dentre eles:

a) proporcionar que o maior número de pessoas possível participem da formulação das etapas. Esta premissa vai depender de qual forma será composta a equipe, as três formas (*top-down*, *botton-up* e misto) serão apresentadas no decorrer deste referencial;
b) deixar claro o horizonte estratégico do planejamento estratégico;
c) analisar o mercado com todas as informações possíveis, isto é, cliente, consumidores, fornecedores e concorrentes;
d) levantar todas as possibilidades para agregar valor ao cliente;
e) credibilidade e legitimidade de quem conduz o processo de formulação das etapas e da equipe de acompanhamento e controle;
f) o processo de construção não deve ter fim, pois o processo de planejamento estratégico deve ser considerado uma trilha a ser percorrida e não um trilho de trem, ou seja, deve ser flexível e adaptável e não apenas um plano rígido e estável;
g) não deve ficar apenas no papel, deve ser executado.

Diante deste panorama geral, torna-se oportuno abordar algumas questões fundamentais para a compreensão consistente do tema, como o entendimento dos conceitos de planejamento estratégico, a evolução da ferramenta ao longo do tempo, as críticas e questionamentos que ela recebe e, principalmente, as metodologias utilizadas no campo teórico e empírico, abordando com mais detalhes o seu processo de implementação, de acordo com os objetivos da presente pesquisa.

2.2.1 Conceitos de planejamento estratégico

Esta seção visa apresentar alguns conceitos que se destacam na literatura, seja pelo seu conteúdo teórico, pela sua contribuição histórica ou até mesmo pela sua prática no campo organizacional.

Para Ackoff (1982), o planejamento estratégico é a forma de planejamento que mais influência os processos organizacionais, pois é mais amplo e está relacionado com um período de tempo mais longo. Mas afinal, o que é o planejamento estratégico? Assim como é identificado nas discussões teóricas sobre estratégia, as perspectivas e conceitos sobre planejamento estratégico também são diversas.

Em conformidade com a abordagem clássica concebida por Whittington (2002), capitaneados por autores como Alfred Sloan, Alfred Chandler, Peter Drucker e Igor Ansoff, o planejamento estratégico é o principal modo de se formular as estratégias organizacionais e é entendido como um conjunto de ações de análise racional, por meio de um processo de etapas deliberadas que buscam o conhecimento da própria organização, da análise do ambiente, da elaboração das definições estratégicas e do detalhamento do plano de ação a ser executado posteriormente.

O Pai da Administração Moderna, antes de apresentar o seu conceito, responde a quatro perguntas sobre o que não é o planejamento estratégico, comparando-o com técnicas e raciocínios empregados no planejamento a longo prazo, o qual ele não considera estratégico. Na concepção de Drucker (1977), o planejamento estratégico não é:

a) uma caixa de mágica ou um conjunto de técnicas. O autor defende uma abordagem cognitiva, analítica e criativa para o planejamento estratégico, ao invés de técnicas quantitativas, computacionais e de simulação. Segundo o autor, nenhuma destas técnicas responde a questões como qual é ou qual deve ser o nosso negócio;
b) previsão, ou seja, o futuro é imprevisível e qualquer tentativa de previsão é perda de tempo devido a incapacidade cognitiva do ser humano. A partir desta concepção, surge uma frase bastante reconhecida no campo - como ele costumava chamar - de *Strategic Management*: o planejamento estratégico é necessário justamente porque não temos capacidade de prever o futuro;
c) decisões futuras, isto é, o planejamento estratégico atua com o que existe de futuro nas decisões atuais. A questão não é sobre o que a organização deve fazer no futuro, mas o que a ela deve fazer no presente para ter um futuro desejado;
d) tentativa de eliminar riscos, nem diminuí-los. E, sim, reconhecê-los, compreendê-los e escolher aqueles nos quais a organização está mais bem preparada. (DRUCKER, 1977).

De acordo com estes anticonceitos, é possível identificar dois elementos que contribuem de forma significativa no conceito de planejamento estratégico de Drucker (1977). O primeiro trata-se do processo de tomada de decisão presente que envolve risco e futuridade, de forma sistemática, em outras palavras, o processo sistemático (metodologia) de formulação estratégica (decisões atuais) capaz de identificar as dinâmicas dos ambientes (riscos e oportunidades, pontos

fortes e pontos fracos), bem como sua missão (futuridade). O segundo elemento diz respeito à organização das atividades necessárias à execução destas decisões, que trata o processo de implementação das estratégias e mensuração dos resultados dessas decisões, ou seja, o acompanhamento e controle dos objetivos da administração estratégica.

Diante do exposto, apresenta-se o conceito de planejamento estratégico de Peter Drucker:

> o processo contínuo de tomar decisões atuais que envolvam riscos, organizar sistematicamente as atividades necessárias à execução dessas decisões e através de um feedback organizado e sistemático, medir os resultados dessas decisões em confronto com as expectativas alimentadas (DRUCKER, 1997, p. 77).

Igor Ansoff, considerado um dos principais precursores dos estudos acerca do tema, afirma que planejamento estratégico corresponde à: "[...] análise racional das oportunidades oferecidas pelo meio, dos pontos fortes e fracos das empresas e da escolha de um modo de compatibilização (estratégia) entre os dois extremos, compatibilização esta que deveria satisfazer do melhor modo possível aos objetivos da empresa" (ANSOFF, 1983, p. 15). O autor complementa que a definição da estratégia seria a solução ideal, sendo necessário colocá-la em prática após a sua formulação.

Na sapiência de Bossidy (2005), o planejamento estratégico apoia o processo de tomada de decisão e contribui diretamente na interpretação do contexto no qual a organização está inserida, visto que quanto maior a capacidade de antever o futuro, mais ágil e precisa será a tomada de decisão.

Segundo Estrada e Almeida (2007, p. 50), o planejamento estratégico

> consiste em uma técnica administrativa que procura ordenar as ideias das pessoas, de forma que seja possível criar uma visão do caminho que deve ser seguido (estratégia) e, também, ordenar as ações que serão realizadas através do plano estratégico, permitindo o alcance da visão de futuro esperada.

Já para Scramim e Batalha (1997), o termo está relacionado a um amplo e sistemático meio de preparar ações consonantes à definição de produtos e mercados nas quais a organização irá atuar e de que forma, com a finalidade de buscar uma situação saudável e sustentável a longo prazo.

Das definições até aqui apresentadas, entende-se que o conceito de Pereira (2010) engloba os principais componentes da ferramenta organizacional em questão:

> Planejamento Estratégico é um processo que consiste na análise sistemática dos pontos fortes (competências) e fracos (incompetências ou possibilidades de melhorias) da organização, e das oportunidades e ameaças do ambiente externo, com o objetivo de formular (formar) estratégias e ações estratégicas com o intuito de aumentar a competitividade e seu grau de resolutividade (PEREIRA, 2010, p. 47).

Pereira (2010) complementa ainda que uma organização é competitiva quando tem todos os fatores elencados nos Fatores Críticos de Sucesso, que é uma das fases do referencial metodológico do processo de planejamento estratégico que será apresentado no decorrer desta pesquisa. Referente à resolutividade, o autor profere que a organização é resolutiva quando cumpre inteiramente todos os elementos constantes na sua visão.

Além das definições conceituais, é importante destacar as contribuições de Cotterman e Wilber (2000 *apud* ESTRADA; GONÇALVES, 2011), que advogam que o planejamento estratégico visa responder seis questões primordiais: onde a organização se encontra; onde a organização pretende chegar; como a organização chegará lá; quando a organização deve estar lá; quem ajudará a organização a chegar lá e como será o controle e a avaliação do progresso do plano por parte da organização. Segundo os autores, a partir destas questões o planejamento estratégico auxilia a organização na busca por estratégias bem sucedidas.

Antes disso, Mintzberg (1988) já havia defendido que as organizações que pretendem gerenciar o futuro precisam compreender o passado, visto que é por meio da análise dos padrões anteriores que torna-se possível explorar as capacidades e os potenciais da organização. Desta maneira, o processo de planejamento estratégico envolve a

compreensão do passado, a análise do presente e o vislumbramento de um futuro construído.

Neste contexto, o planejamento estratégico está associado com as principais questões da organização, tendo em vista a análise do ambiente externo e interno, determinando a direção que a organização como um todo deve seguir. O planejamento estratégico possui um horizonte de tempo mais longo que os demais (tático e operacional) e a sua elaboração é de responsabilidade da cúpula da instituição, ainda que a participação dos demais níveis hierárquicos seja imprescindível para uma análise mais condizente com a realidade e para que a sua implementação seja bem sucedida (MONTANA e CHARNOV, 1999).

Vale ressaltar que o planejamento estratégico é uma ferramenta que evidencia uma visão de futuro, no entanto, isto não significa dizer que é uma ciência que expressa à realidade exata do futuro e, muito menos, que fornece o que é certo ou errado em relação a um horizonte de tempo (DRUCKER, 1997).

Enquanto Mintzberg (1973) acredita que o planejamento estratégico é a programação e a maneira de se alcançar os resultados, e não exatamente o pensamento estratégico em si, autores como Porter (1980), discordam deste ponto e compreendem o planejamento estratégico como a própria formulação da estratégia. Portanto, a essência da formulação estratégica estaria na relação da organização com seu meio ambiente, que é classificado como: ambiente interno, ambiente externo próximo e ambiente externo remoto.

Em diversos conceitos de planejamento estratégico é possível identificar expressões relacionadas a processo (DRUCKER, 1977; SCRAMIM; BATALHA, 1997; PEREIRA 2010), ou seja, não é algo estático. Isto significa afirmar que o planejamento estratégico possui ciclos contínuos e circulares, portanto, há a possibilidade de etapas que já foram definidas serem discutidas novamente a qualquer momento durante a sua formulação. Apesar de não haver uma unanimidade referente à sequência das etapas, diversos autores concebem referenciais metodológicos para a construção do planejamento estratégico.

Tais referenciais vêm, ao longo do tempo, recebendo algumas críticas. Entretanto, percebe-se que estas críticas auxiliam a evolução dos referenciais teóricos, justamente por considerar e agregar estes questionamentos no seu processo de formulação e implementação e corrigir seus erros (ESTRADA; ALMEIDA, 2007).

Diante do exposto, torna-se oportuno apresentar o seu processo de evolução, abordando as principais contribuições e suas alterações ao

longo do tempo. A próxima seção possui este propósito, apresentar a evolução do planejamento estratégico ao longo das últimas décadas.

2.2.2 Evolução do planejamento estratégico

O planejamento estratégico vem evoluindo ao longo do tempo. São diversas as formas de compreender o seu processo de evolução, que vão desde a interpretação com base no decorrer do tempo (ESTRADA E ALMEIDA, 2007), até o entendimento da evolução a partir de escolas do pensamento estratégico (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000).

Por entender que a prática, os estudos e os próprios conceitos de estratégia estão diretamente relacionados com a realidade, tanto econômica quanto social, da época em que se atua, preferiu-se apresentar a evolução do planejamento estratégico ao longo das últimas décadas, conforme concebem Estrada e Almeida (2007), sendo complementados por alguns estudiosos que podem auxiliar a compreensão do tema.

Figura 3 - Evolução dos modelos de planejamento estratégico

	Planejamento Orçamentário	Planejamento de Longo Prazo	Planejamento Estratégico	Administração Estratégica	Gestão Estratégica
Década	1950	1960	1970	1980	1990
Características	• Orçamento Anual • Quantitativo • Curto Prazo	• Extrapolação do Orçamento • Projeção de tendências • Longo Prazo	• Define a direção da empresa. • Análise de mudanças ambientais externas • Análise dos recursos internos • Qualitativo • Longo Prazo	• Decisões administrativas seguem a estratégia • Foco na análise e na implementação • Longo Prazo	• Pensamento Sistêmico • Integração entre Planejamento e Controle • Gestão da Mudança • Aprendizagem Organizacional • Busca da eficiência e da eficácia organizacional
Deficiências	Não se compromete com previsões de longo prazo	Não faz previsão de alterações ambientais	Deficiência na Implementação	Não desenvolve uma abordagem sistêmica	Falta de integração mais apurada com os modelos de Mudança Organizacional

Fonte: Estrada e Almeida (2007).

Com base na Figura 3, interpreta-se que o planejamento estratégico surgiu a partir dos planejamentos orçamentários, que tinham como foco o orçamento anual dos recursos financeiros. Este modelo, não tinha o objetivo de previsões de longo prazo e, inicialmente, consistia em um orçamento anual a ser cumprido pela organização. A

partir da década de 60 passou a incluir também projeções de futuro de acordo com as tendências de mercado (ESTRADA; ALMEIDA, 2007).

Percebe-se na década de 60 surgem as primeiras ações relacionadas à projeção de tendências e foco no longo prazo, no entanto, nesta época não havia qualquer tipo de previsão de alteração no ambiente externo. Isto pode ser explicado pelo fato de neste tempo o mercado ser previsível, uma vez que a tecnologia ainda era insignificante comparada aos dias atuais, a globalização por sua vez era menor e, consequentemente a competitividade geralmente se restringia ao ambiente local, além de outros fatores. Até por isso, é possível afirmar que não havia a necessidade de considerar a previsão de alteração no ambiente (ESTRADA; ALMEIDA, 2007).

Em meados da década de 70, surgiu a denominação do planejamento estratégico, uma forma estruturada que servia como base para o processo de tomada de decisão presente, visando às incertezas do futuro, que nesta época era entendida como estável. A forma de desenvolvimento do planejamento supracitado, estático e prescritivo, utilizado principalmente na década de 60, utilizava ciclos econômicos parcialmente previsíveis, uma vez que o mercado era estável, as ações dos competidores eram conhecidas e inertes, os preços da indústria eram considerados estáveis e, em termos gerais, o comportamento do mercado era previsível (ROSSETO; ROSSETO, 1999; ESTRADA; ALMEIDA, 2007).

Diante do exposto, acredita-se que o processo de planejamento estratégico se estruturou a partir da década de 70, haja vista que o ambiente na década anterior permitia que os administradores utilizassem apenas o planejamento tático ou operacional.

Entende-se que a grande evolução do planejamento estratégico surgiu a partir de alguns acontecimentos da década de 70. As crises do petróleo e a chegada de produtos japoneses, principalmente no mercado americano, impulsionaram novas exigências para o modelo de gestão e para o planejamento estratégico em si. Mais recentemente, o advento contínuo de novas tecnologias, a globalização dos mercados, as preocupações ambientais e sociais, as questões de políticas internacionais e as rápidas alterações mercadológicas, aumentaram o nível de exigência administrativa do ambiente organizacional (ROSSETO, ROSSETO, 1999).

Esta nova realidade exigiu reformulações no processo de planejamento, pois as relações mercadológicas e sociais das organizações passaram para outro patamar, fazendo com que o caráter teórico e empírico do planejamento estratégico incorporasse estas novas

exigências. A partir da década de 80, o foco do planejamento estratégico passou a ser mais profundo, complexo e amplo, originando a administração estratégica, que objetiva conservar as competências da ferramenta anterior, contudo, aperfeiçoando suas imperfeições (ESTRADA; ALMEIDA, 2007).

Na concepção de Estrada e Almeida (2007), na administração estratégica as decisões organizacionais devem estar relacionadas com a estratégia e seu foco é na formulação e na implementação. Importante ressaltar que esta distinção entre formulação e a implementação é um dos pontos mais criticados do planejamento estratégico, e corresponde à lacuna a ser estudada nesta pesquisa. Ademais, na administração estratégica o foco é no longo prazo da companhia, no entanto, diversos autores apontam que ela ainda não tem capacidade de desenvolver a abordagem sistêmica e não atende a plenitude do desenvolvimento e legitimação do pensamento estratégico organizacional (DYE; SIBONY, 2007).

Desta maneira, seguindo com a evolução ao longo das décadas, a partir dos anos 90, surgem os primeiros estudos sobre Gestão Estratégica. A gestão estratégica é caracterizada pela geração do pensamento sistêmico, foco na integração entre planejamento e controle, aprendizagem organizacional e busca da eficiência e eficácia da utilização dos recursos organizacionais, dentre outros (ESTRADA; ALMEIDA, 2007).

Enfatiza se que os estudos sobre os modelos relacionados ao planejamento estratégico e seu processo evolutivo continuam acontecendo. Mais recentemente, é possível concluir que o desafio é o desenvolvimento de uma metodologia que se proponha a criar e estruturar o pensamento estratégico na organização, justamente pelo fato da importância de se colocar a estratégia em prática e, mais importante que isso, ter ações organizacionais vinculadas à estratégia global da organização (POISTER, 2010).

Neste sentido, apresenta-se a seguir os principais questionamentos relacionados ao planejamento estratégico, que continua com o seu processo de evolução ao longo do tempo, principalmente considerando as críticas, as correções realizadas a partir delas e o progresso teórico e empírico.

2.2.3 Críticas ao planejamento estratégico

Os referenciais metodológicos identificados na literatura vão desde abordagens mais rígidas, como Ansoff (1983), até abordagens

consideradas mais flexíveis, por exemplo, os modelos propostos por Pereira (2010) e Thompson Jr e Strickland III (2000). Vale ressaltar que as duas abordagens possuem etapas bem definidas nos diferentes momentos do planejamento estratégico, no entanto, as diferenças dizem respeito ao nível de flexibilidade no decorrer do processo.

Entende-se que a distinção entre ambas as abordagens pode estar relacionada às críticas que esta ferramenta organizacional vem passando ao longo do tempo. Em uma publicação de grande impacto na área, Mintzberg (1994) afirmou que o planejamento estratégico estaria em queda, principalmente devido à distinção entre formulação e implementação e a rigidez da forma como estaria sendo conduzido o planejamento estratégico. Ainda que Kich e Pereira (2011b) e Beppler e Pereira (2013) afirmem que se há esta separação não verdade não há planejamento estratégico, torna-se necessário apresentar tais críticas, assim como outras relacionadas ao planejamento estratégico que serão abordadas com mais detalhes a seguir.

Para Rosseto e Rosseto (1999), apesar da evolução das metodologias de planejamento estratégico e sua relevância na prática da gestão nas organizações, há diversas críticas na literatura quanto ao seu processo, principalmente no que diz respeito a sua implementação. Acredita-se que a concepção prescritiva e estática do planejamento estratégico, utilizada no início dos 60, muitas vezes não corresponde à realidade e passa a ser questionado por diversos estudiosos do tema, como Mintzberg (1994), Hamel e Prahalad (1990) e Hussey (1996).

Considerando o ambiente cada vez mais configurado por constantes ambiguidades, novas tecnologias que vêm transformando a sociedade de forma geral e a crescente competitividade mercadológica (VOLBERDA, 2004; POISTER, 2010), torna-se possível concluir que existe a necessidade de uma nova forma de enxergar o planejamento estratégico, diferente das primeiras concepções sobre o tema.

Percebe-se que as críticas dizem respeito, principalmente, à dificuldade de se prever o futuro em um ambiente cada vez mais dinâmico, ao excesso de burocracia provocado pelo planejamento estratégico, à distinção entre formulação e implementação e a não representação de um pensamento estratégico.

A insatisfação com o modo de planejamento surgiu a partir da frequência dos erros de previsão de futuro devido à crescente turbulência e as rápidas mudanças no ambiente, a partir da década de 70 (POISTER, 2010). Desta forma, como o planejamento estratégico estaria vinculado ao futuro da organização, que por sua vez, passou a ser imprevisível, o planejamento estratégico passou a ser bastante

questionado (MINTZBERG, 1994). Neste momento, o planejamento estratégico seria útil apenas em ambientes estáveis.

No entanto, diversos autores, dentre eles Drucker (1997), concebem que esta questão remete a uma conclusão enviesada, uma vez que um planejamento estratégico bem elaborado propicia a antecipação às mudanças ambientais e possibilidade de responder a tais mudanças com maior eficiência. Além do mais, Scramim e Batalha (1997) afirmam que o sucesso do planejamento estratégico está relacionado com a redução do nível de incerteza do ambiente no qual a organização está inserida. Wack (1985 *apud* SCRAMIM; BATALHA, 1997) já havia chamado atenção para este fato quando alegou que a forma mais condizente de delinear um futuro é aceitar a incerteza e tentar compreendê-lo, para então, integrá-lo ao planejamento estratégico, prerrogativa similar com a de Drucker (1997).

Na década de 80, o planejamento estratégico sofreu uma redução significativa no que se refere à utilização por parte das empresas, principalmente devido à sua rigidez, inclusive sendo entendida como uma ferramenta de gestão defasada. Percebe-se que, nesta época, as organizações começavam a identificar a necessidade de serem mais flexíveis e ágeis para manter-se no mercado (VOLBERDA, 1998; POISTER, 2010).

Sobre esta questão, Poister (2010) afirma que o processo de planejamento estratégico não deve se restringir ao controle excessivo que não gera utilidade para a organização, ou seja, deve haver uma visão de futuro, definido aspectos relacionados à sua estratégia e posicionamento, sem haver um excesso de burocracia ao processo. Neste panorama, entende-se que um dos maiores desafios dos pesquisadores e autores é elaborar um modelo que propicie uma indicação de futuro sustentável e que seja flexível, podendo ser alterado de acordo com as condições ambientais.

Segundo Mintzberg e Quinn (2001), a maioria das críticas ao planejamento estratégico está relacionada à distinção entre planejamento e pensamento estratégico. Os autores declaram que planejamento refere-se à análise e o desmembramento das metas em etapas formalizadas para sua posterior implementação, na qual existe uma distinção entre o pensar e o agir, haja vista que primeiro se estabelece uma ação para em seguida agir e obter a experiência, havendo uma desconexão entre os formadores da estratégia e os verdadeiros implementadores.

Outro fato que merece destaque e que também foi capitaneado por Mintzberg (1994), no artigo que aborda a ascensão e queda do planejamento estratégico, é a argumentação que a então queda do

planejamento ocorreu devido a não representação de um pensamento estratégico, uma vez que, na época, a forma como era conduzido o processo não passava de um plano ou programa. Segundo o autor, estes planos, por sua vez, não incorporavam a intuição, a criatividade, a experiência e os valores dos estrategistas, portanto, não seriam capazes de identificar descontinuidades ou rupturas no ambiente. Para ele, os planos, por si só, são idealizados para promover a inflexibilidade, uma vez que estabelecem direções formais e impõe uma estabilidade sobre a organização.

Logo, o questionamento à ferramenta diz respeito à separação entre formular e implementar, fato este agravado se os indivíduos que formulam não sejam os mesmos que colocam em prática. Isto está relacionado à sensibilização do processo de planejamento estratégico, que em um contexto mais recente, já pode ser percebido em diversos referencias metodológicos de planejamento estratégico, inclusive na metodologia de Pereira (2010), que será apresentado no decorrer deste referencial teórico.

Poister (2010) afirma que existe um desequilíbrio entre a excessiva atenção no processo de formulação de estratégias e uma praticamente precária atenção no processo de implementação, tanto na literatura como na prática das organizações, questão esta que torna-se foco da presente pesquisa.

Percebe-se que existe uma necessidade do fortalecimento de uma cultura que valorize o produto final de um processo de planejamento estratégico. Enquanto esta condição for inepta, a probabilidade de resistência e, consequentemente, de insucesso de qualquer iniciativa desta ferramenta é alta (FISCHMANN, 1987; POISTER, 2010).

Prahalad (2000) corrobora com esta prerrogativa afirmando que as organizações devem pensar em estratégia como um acontecimento que ocorre e se desenvolve com o tempo, através de estabelecimento de um objetivo claro, veiculando estimulo e aprimorando recursos e não única e exclusivamente a alocação de recursos em si. Somente desta maneira, as organizações poderão fomentar as bases das competências essenciais para a sobrevivência em mercado em constantes transformações.

Contudo, há autores, como Scramim e Batalha (1997), que asseguram que um dos principais objetivos do processo de planejamento estratégico é disciplinar o pensamento estratégico e transformá-lo em ações concretas, objetivando atingir o caminho pré-estabelecido.

Segundo Estrada e Almeida (2007), os questionamentos ao planejamento estratégico e sua implementação podem ser sintetizadas a partir de cinco premissas principais, a saber:

a) cria-se muita rigidez com a implementação do planejamento estratégico, o que dificulta as organizações em metas com prazos determinados;
b) é praticamente impossível prever mudança em ambientes dinâmicos, mutáveis e previsíveis.
c) concentra-se atenção mais na competição atual do que na competição do futuro;
d) as organizações bem sucedidas passam a adquirir excesso de confiança e se reservar na estratégia que criaram;
e) o planejamento estratégico não leva em consideração requisitos culturais e organizacionais.

Entretanto, os próprios autores fazem ressalvas quantos aos tópicos supracitados. Estrada e Almeida (2007) advogam que as mudanças no ambiente podem ser transformadas em oportunidade para as organizações que forem flexíveis o suficiente para aproveitá-la, logicamente que se a organização estiver limitada a apenas aspectos formais do plano, toda mudança será compreendida como um problema.

Pode-se concluir que as criticas e os questionamentos que o planejamento estratégico vem recebendo ao longo do tempo, em sua grande maioria, diz respeito ao aspecto formal, rígido e estático. No entanto, entende-se que as metodologias de planejamento estratégico estão evoluindo ao longo do tempo e, inclusive, se adaptando ao ambiente na qual a ferramenta é aplicada.

O próprio termo ‘processo’, expressão bastante utilizada na literatura de *Strategic Management*, demonstra a preocupação dos estudiosos em flexibilizar o modo de formular as estratégias. Justamente por isto o conceito de Pereira (2010) sobre planejamento estratégico inicia com a palavra ‘processo’ e ao longo de suas obras é possível perceber a utilização da expressão ‘processo de planejamento estratégico’ e não apenas planejamento estratégico (PEREIRA, 2010; KICH; PEREIRA, 2011b; BEPPLER; PEREIRA, 2013). Esta prerrogativa será apresentada com mais detalhes na próxima seção, que concebe a metodologia de planejamento estratégico que será utilizada como base para o desenvolvimento deste projeto de pesquisa.

2.2.4 Referenciais metodológicos de planejamento estratégico

As discussões sobre planejamento estratégico estão bastante difundidas na literatura e apresenta diversas concepções sobre o tema, inclusive no que diz respeito às metodologias para o seu desenvolvimento na prática organizacional. As concepções vão desde abordagens mais clássicas e estáticas até abordagens mais flexíveis e inovadoras (ROSSETO, ROSSETO, 1999).

No Brasil, segundo Estrada e Almeida (2007), alguns referenciais metodológicos merecem destaque, seja pela contribuição teórica ou empírica. Entre eles estão as concepções de Ansoff (1983), Pereira (2010), Certo e Peter (2005), Almeida (2003), dentre outros.

Estrada e Almeida (2007) corroboram ainda afirmando que não há uma única maneira de se elaborar e implementar o planejamento estratégico, até porque os diversos modelos apresentados na literatura apresentam pontos convergentes e algumas características peculiares, alternando de metodologias mais simples as mais sofisticadas. Apesar do amplo referencial teórico, é possível constatar alguns pontos convergentes entre diversas metodologias, dentre elas:

a) estabelecimento da visão/missão;
b) análise do ambiente interno (pontos fortes e fracos da organização);
c) análise do ambiente externo (oportunidades e ameaças do ambiente);
d) elaboração das estratégias e planos;
e) implementação (ESTRADA; ALMEIDA, 2007).

Comparando algumas metodologias de planejamento, Kich e Pereira (2011b) identificaram que a maioria segue uma lógica de construção similar, ou seja, iniciam estabelecendo os objetivos da organização, análise do ambiente e, posteriormente, a formulação do caminho a ser percorrido para o alcance dos objetivos.

Conforme exposto, o planejamento estratégico é entendimento como um processo, em outras palavras, circular e com ciclos contínuos. Não há uma unanimidade entre os autores no que se refere às sequencias em que as etapas se apresentam, no entanto, isso não tem importância, uma vez que no processo de idas e vindas, existe a geração constante e contínua necessidade de *feedback* (VAN DE VEN, 1992).

No entendimento de Kich e Pereira (2011b), os diversos modelos pretendem estabelecer algumas questões globais, a saber:

a) direcionar todos os esforços da organização para seguir um mesmo caminho;

b) consolidar o entendimento das premissas do planejamento estratégico (missão, visão, objetivos gerais, objetivos funcionais, metas, projetos, dentre outros) para todos os funcionários da organização;
c) estabelecer metas periódicas que permita a organização atuar nas prioridades estabelecidas;
d) elaborar um plano de atividades integrado entre as diversas unidades que compõe a organização.

Visando estudar estas metodologias, Dye e Sibony (2007) realizaram uma pesquisa para identificar fatores que pudessem melhorar o processo de planejamento estratégico. Os resultados da pesquisa identificaram que apenas 45% dos entrevistados estavam satisfeitos com o processo de planejamento estratégico, além disto, apenas 23% indicaram que as principais decisões estratégicas estavam sendo realizadas dentro dos limites esperados. Diante deste cenário, muitos gestores poderiam ser induzidos a abandonar o processo, no entanto, persistiram nos ideais do planejamento estratégico e, com algumas alterações no processo, 89% alcançaram os resultados almejados.

Diante destes resultados, Dye e Sibony (2007) propõem cinco mudanças para melhorar o processo de planejamento estratégico, que por sua vez estão ligados à satisfação dos colaboradores e suas percepções sobre o significado do processo. Os autores fazem uma ressalva quando afirmam que estes passos não pode garantir que as decisões estratégicas corretas serão realizadas plenamente ou, até mesmo, que a estratégia será mais bem executada, contudo, os passos citados a seguir auxiliam o aperfeiçoamento do processo de planejamento e aumentam a satisfação com o desenvolvimento da estratégia que tende a melhorar as chances de sucesso da organização.

a) começar com as questões: iniciar identificando as questões mais importantes, na concepção de todos os níveis organizacionais, e somente depois disto detalhar as ações a serem realizadas por todos os membros da organização;
b) reunir as pessoas certas: uma abordagem baseada em questões não vai garantir o sucesso no desenvolvimento das estratégias, a menos que as pessoas mais relevantes sejam envolvidas no debate. Os pesquisadores identificaram que os entrevistados que estavam satisfeitos com o processo de planejamento estratégico é altamente avaliado em dimensões como a inclusão dos participantes mais experientes e influentes da organização, independente do setor de atuação ou do seu nível hierárquico; ter pessoas que consigam estimular e desafiar o

pensamento dos participantes; e ter discussões abertas sobre questões organizacionais consideradas difíceis e complexas. Em contraste, 27% dos entrevistados insatisfeitos informou que o planejamento estratégico da sua empresa não teve uma única dessas virtudes. Tais resultados sugerem que muitas instituições se concentram nos elementos de planejamento estratégico de coleta de dados e embalagem e acabam negligenciando os componentes interativos cruciais. A conversa estratégica fundamental deve ocorrer entre os tomadores de decisão das organizações, líderes de unidades de negócios e pessoas com experiência essencial para a discussão;

c) adaptar-se ciclos de planejamento para as necessidades de cada negócio: os gerentes são justificadamente preocupados com os recursos e o tempo necessário para a implementação de uma abordagem de planejamento estratégico baseada em questões. Uma fácil, mas raramente solução adotada, é a unidades de negócios livres da necessidade de conduzir esse processo rigoroso a cada ano. Na realidade, forçar as instituições a realizar este exercício anual é perturbador e pode até ser prejudicial. Os gestores precisam se concentrar na execução de grandes iniciativas do último plano, muitos dos quais podem levar de 18 a 36 meses para implementar plenamente;

d) implementar um sistema de desempenho de gestão estratégica: no final, muitas instituições não conseguem executar a estratégia escolhida. Mais de um quarto dos entrevistados afirmaram que suas instituições tinham planos, mas nenhum caminho de execução. Ademais, 45% dos executivos relataram que os processos de planejamento não conseguiram acompanhar a execução das iniciativas estratégicas. Tudo isso sugere que pôr em prática um sistema para medir e monitorar seu progresso pode aumentar consideravelmente o impacto do processo de planejamento;

e) integrar os sistemas de recursos humanos para o plano estratégico: apenas acompanhar a execução das iniciativas estratégicas não é o suficiente, a sua implementação bem sucedida depende também de como os gerentes são avaliados e recompensados. No entanto, apenas 36% dos executivos entrevistados disseram que os processos de planejamento estratégico de suas empresas foram integrados com as

> atividades de Recursos Humanos. Uma maneira de criar um processo de planejamento estratégico mais valioso seria amarrar a avaliação e remuneração dos administradores para o progresso de novas iniciativas.

Identifica-se que algumas destas propostas já constituem o referencial metodológico de Pereira (2010), o qual se pretende utilizar como base para avaliar o constructo da presente pesquisa.

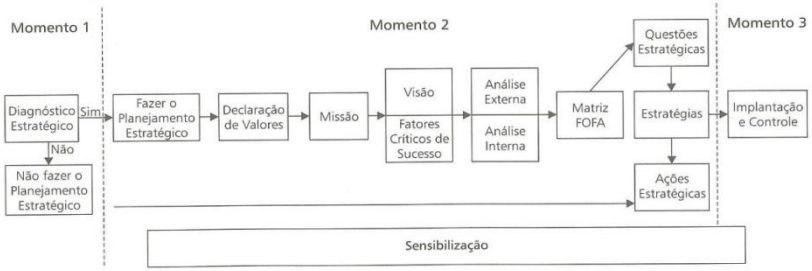
Diante do conteúdo deste referencial, é possível interpretar que os referenciais metodológicos, apesar de seguir uma sequencia lógica para cada etapa do seu desenvolvimento, é entendido como um processo. Isto significa que mesmo havendo concepções diferentes entre os autores, o conteúdo do planejamento estratégico é bastante similar entre diversas metodologias. Nesta perspectiva, pretende-se utilizar como referencial para a presente pesquisa a metodologia de Planejamento Estratégico de Pereira (2010), que é abordada na próxima seção.

2.2.5 Referencial metodológico de Pereira (2010)

Nesta seção, apresenta-se o referencial metodológico concebido por Pereira (2010), no entanto, sem negligenciar demais elementos considerados relevantes para a compreensão consistente do tema. Apesar de seguir as sequências lógicas propostas pelo autor, serão complementados alguns conceitos e perspectivas com base na literatura da área.

Pereira (2010) apresenta o processo de planejamento estratégico por meio de um conjunto de etapas, que por sua vez são dispostas em três momentos: Diagnóstico Estratégico, Formulação do Processo de Planejamento Estratégico e Implementação e Controle do Processo de Planejamento Estratégico. A Figura 4 ilustra este referencial metodológico:

Figura 4 - Momentos do processo de planejamento estratégico



Fonte: Pereira (2010).

De acordo com a Figura 4 é possível identificar os três momentos do processo de planejamento estratégico, concebidos por Pereira (2010), que serão detalhados a seguir.

2.2.5.1 Momento I - Diagnóstico estratégico

Neste momento, a maior coalizão dominante da organização deve decidir se realmente irá desenvolver o planejamento estratégico e se está preparada para isso. Devem-se levar em consideração duas questões: esse é o momento ideal para a organização desenvolver um planejamento estratégico? Caso a organização esteja passando por momentos de turbulências, por exemplo, os diretores estão em conflito ou existe a necessidade de demitir um número significativo de funcionários, o planejamento não deve ser iniciado antes de resolvê-los. Apesar de não serem problemas do processo de planejamento estratégico, eles estão relacionados ás decisões estratégica, ou seja, podem influenciar diretamente no fracasso ou sucesso do desenvolvimento e implementação do planejamento estratégico (PEREIRA, 2010).

A segunda questão é: A maior coalizão dominante da organização tem consciência da sua responsabilidade no processo? É fundamental que a maior coalizão dominante da empresa, além de ter consciência do seu envolvimento, compreenda realmente o que é um planejamento estratégico. Caso alguma destas respostas seja negativa, o plano não será implementado, haverá frustração e, o mais grave, é possível que a organização nunca mais consiga implementar um planejamento

estratégico devido a contaminação do ambiente organizacional (PEREIRA, 2010).

2.2.5.2 Momento II - Formulação

Este é o momento que se coloca as etapas do processo no papel, em outras palavras, quando se realmente planeja o futuro da organização. Neste momento, se elabora a Declaração de Valores, a Missão, a Visão, os Fatores Críticos de Sucesso, a Análise Externa, a Análise Interna, a Matriz FOFA ou SWOT, as Questões Estratégicas, as Estratégias e as Ações Estratégicas (PEREIRA, 2010).

O referencial metodológico de Pereira (2010) contempla também as formas de compor a equipe de pessoas que irá elaborar as etapas do Momento II. O autor concebe três formas de montar a equipe:

a) *top-down*: somente os membros da alta administração definem o que fazer e como será o processo, isto é, as decisões ocorrem de cima para baixo;
b) *botton-up*: todos os membros da organização participam do processo de formulação estratégica, ou seja, as decisões ocorrem de baixo para cima;
c) misto: membros das mais diversas áreas e níveis participam do processo de formulação, assim, esta forma é entendida como uma solução para o impasse entre o *top-down* e *botton-up*.

Importante destacar ainda à consonância identificada entre Ackoff (1982) e Pereira (2007) no que diz respeito ao entendimento de que o processo de desenvolvimento do planejamento estratégico deve conter pessoas de todos os níveis e há uma busca incessante pelo consenso entre todos estes níveis e as suas diferentes áreas correspondentes, para que o planejamento estratégico possa gerar os resultados pretendidos.

Pereira (2010) enfatiza também a importância de dois tipos de pessoas que, obrigatoriamente, devem estar na equipe de formulação das etapas, a saber:

a) CDF – Coalizão Dominante Formal: indivíduos que ocupam cargos na estrutura organizacional;
b) CDI – Coalizão Dominante Informal: pessoas que não ocupam cargos na estrutura organizacional, mas que exerce influência sobre determinadas pessoas.

Neste sentido, Dye e Sibony (2007) expõe que reunir as pessoas certas é um dos cinco elementos mais importantes para o sucesso da

implementação do planejamento estratégico. Segundo os autores, os indivíduos mais relevantes precisam estar envolvidos no debate e no processo no compto geral. As discussões estratégicas devem ocorrer entre os tomadores de decisão das organizações, líderes de unidades de negócios e pessoas com experiência essencial para a discussão, independente do nível hierárquico dos indivíduos.

Após explanação das formas de compor a equipe que irá formular as etapas do planejamento estratégico e a ressalva da participação da coalizão dominante formal e informal, vale ressaltar as opções de conduzir o momento II. Como em qualquer processo, deve haver uma pessoa responsável por conduzi-lo, seja apresentando os conceitos básicos, seja organizando as ideias, seja interrompendo alguma discussão irrelevante, enfim, um indivíduo que irá liderar o processo de formulação estratégica.

Este consultor pode ser externo ou interno, ou seja, um consultor que não é funcionário da organização ou um membro da organização que irá se distanciar das atividades do seu cargo por um determinado momento para conduzir o processo. Mesmo que não possa ser generalizada, esta definição implica em algumas vantagens e desvantagens. A impossibilidade de qualquer generalização, neste caso, está relacionada com peculiaridades inerentes a cada empresa e cada consultor em específico, pois uma empresa pode contar com um consultor externo que já desenvolve atividades periódicas na organização, assim como um consultor interno pode ter mais experiência que um determinado consultor externo, por exemplo.

Mesmo diante destas peculiaridades é possível destacar algumas vantagens e desvantagens, em termos gerais. Um consultor interno tende a ter maior conhecimento da organização, de aspectos informais, facilidade de acesso a determinados grupos ou pessoas e sua participação na equipe de acompanhamento e controle será de suma importância para o processo de implementação do planejamento estratégico. Contudo, a alta cúpula possui a tendência de possui um menor nível de aceitação, geralmente tem menos experiência e liberdade comparada ao consultor externo (KICH; PEREIRA, 2011b).

Por outro lado, o consultor externo geralmente tem mais experiência, maior aceitação por parte da coalizão dominante formal e tende a ser mais imparcial, além da liberdade de poder assumir mais riscos. No entanto, como o poder formal, o acesso informal a determinados grupos e pessoas e o conhecimento de diretrizes informais da organização tendem a ser menores, além do fato de não estar na

empresa diariamente, configuram as desvantagens do consultor externo (KICH; PEREIRA, 2011b).

Entretanto, algumas pesquisas afirmam que os resultados do planejamento estratégico são mais satisfatórios quando conduzidos por um consultor externo. Brenes, Mena e Molina (2008) pesquisaram organizações localizadas na América Latina e identificaram que 59% das instituições que obtiveram êxito com as suas estratégias, entendem como positiva a participação de consultores externos na formulação das etapas e implementação do processo de planejamento estratégico. As empresas pesquisadas declararam também que estes consultores externos foram considerados facilitadores do processo, principalmente terem sido capazes de conceber quadros conceituais e ferramentas que auxiliaram os membros que participaram destes momentos a desenvolver estratégias mais consistentes e criativas.

Enfim, conduzido por um consultor externo ou interno, as organizações seguem uma metodologia para desenvolver o processo de planejamento estratégico. Conforme exposto, Pereira (2010) profere três momentos deste processo, sendo que o segundo momento, isto é, à formulação das etapas do planejamento estratégico, é composto por determinadas etapas, que por sua vez seguem uma sequência lógica de ação. Estas etapas são: Declaração de Valores, a Missão, a Visão, os Fatores Críticos de Sucesso, a Análise Externa, a Análise Interna, a Matriz FOFA ou SWOT, as Questões Estratégicas, as Estratégias e as Ações Estratégicas.

Apresenta-se a seguir cada uma destas etapas, sendo em alguns casos complementados por estudiosos da área que possam contribuir para entendimento do tema.

2.2.5.2.1 Declaração de valores

São os elementos em que a organização acredita, que norteiam o comportamento dos funcionários de modo geral, ou seja, esses elementos indicam a todos os membros da organização o que é certo e o que é errado no cotidiano da empresa. Os valores também são reconhecidos na literatura como políticas, crenças, princípios, filosofia, dentre outros (PEREIRA, 2010).

Para Scott, Jaffe e Tobe (1993), os valores são os padrões de ações que as pessoas representam em uma determinada empresa, por exemplo, como os indivíduos se tratam, como conduzem seus negócios e o que é valido e importante para a organização.

Deste modo, Pereira (2010) indica algumas questões que ajudam a elaborar a Declaração de Valores de uma organização, dentre elas:

a) o que a organização defende?
b) quais são os comportamentos da organização?
c) o que é a organização entende como comportamento ético?
d) como a organização trata os clientes e seus próprios funcionários?
e) como a organização é vista pela sociedade na qual está inserida?

Pereira (2010) apresenta também como se deve elaborar cada etapa do processo de planejamento estratégico de acordo com o seu referencial metodológico, no entanto, optou-se por apresentar esta explicação no final da apresentação de todas essas etapas, em outras palavras, como síntese deste tópico, haja vista que em todas as etapas segue-se uma lógica para o seu desenvolvimento.

2.2.5.2.2 Missão

A Missão define quem a organização é e o que ela faz. É a razão de ser da empresa e deve representar o negócio em que ela atua. Neste caso, há uma distinção entre o negócio e os produtos ou serviços da organização, ou seja, o produto é a materialização do negócio da organização, porém são elementos diferentes. A Missão deve conter o negócio e não o produto ou serviço (PEREIRA, 2010).

Segundo Scott, Jaffe e Tobe (1993), a Missão deve ser resumida num enunciado encorajador, claro e consistente, que chame a atenção de todos os membros para uma direção nítida. Uma das conclusões da pesquisa dos autores foi que a forma como a Missão é descrita influencia diretamente no alcance dos objetivos, seja no contexto empresarial, em organizações sem fins lucrativos e até mesmo no âmbito pessoal. Em sua pesquisa, French (2009) também identificou que a clareza na formalização do processo estratégico é fundamental e, mais do que isso, o modo de descrição e comunicação deve estar de acordo com os mais diferentes públicos da organização. Assim, torna-se relevante a atenção na forma como é elaborada e formalizada a Missão.

Pereira (2010) concebe algumas perguntas consideradas relevantes para a elaboração da Missão de uma empresa, a saber:

a) o que a organização faz?
b) qual o negócio da organização?
c) para quem e para que ela faz?
d) de que forma ela faz?

e) onde faz?

No entendimento de Collins e Porras (1996), uma Visão – próxima etapa do referencial metodológico de Pereira (2010) – bem sucedida depende de dois componentes principais: ideologia central e futuro imaginado. Para seguir com a linha de raciocínio de Pereira (2010), apresenta-se a seguir o primeiro componente, sendo o futuro imagino concebido na próxima seção.

Para Collins e Porras (1996), ainda mais importante que a missão é a ideologia central da organização, concepção similar ao conceito de negócio de Pereira (2010). Para Collins e Porras (1996), a ideologia central define o que a organização defende e qual o motivo de sua existência. Esta identidade é a mais relevante contribuição da alta administração, haja vista que ela perpassa ciclos de vida de produtos e mercados, modismos de gestão, inovações tecnológicas e até mesmo o perfil individual dos líderes. Ela fornece a cola que mantém uma organização unida à medida que cresce, descentraliza e diversifica no mercado. Para formular a ideologia central da organização, a cúpula estratégica deve passar pelo teste dos Cinco Por Quês, a saber:

a) minha empresa faz A.
b) mas por que fazer A é importante? Porque ao se fazer A se atinge o B.
c) mas por que atingir B é importante? Porque a partir do B se consegue o C.
d) mas por que conseguir C é importante? Porque com C se obtém o D.
e) mas por que obter o D é importante? Porque com o D se consegue o E!
f) por que conseguir E é importante? Porque então se alcançará F.

Neste caso, F é a ideologia central da organização, ou seja, a razão de ser da organização muitas vezes não se restringe ao comércio ou ao dinheiro propriamente dito, mas sim na decorrência de muitos motivos que este produto ou serviço propicia (COLLINS; PORRAS, 1996).

Não obstante, Tiffany e Petterson (1998 *apud* PEREIRA, 2010) acrescentam que para ter resultado a Missão de uma organização deve enfatizar as atividades que a organização desempenha e o que a diferencia das suas concorrentes.

2.2.5.2.3 Visão

Após a elaboração da Declaração de Valores e da Missão, deve-se elaborar a Visão da organização. “Visão é a imagem compartilhada daquilo que os gestores da organização querem que ela seja ou venha a ser no futuro” (PEREIRA, 2010, p. 88). Ou seja, ela mostra a direção na qual a organização pretende seguir, representando suas maiores esperanças e até mesmo os seus sonhos mais expressivos.

O que a empresa realmente quer? É esta a questão primordial no entendimento de Scott, Jaffe e Tobe (1993). A partir da formalização da resposta desta questão, elaborada de forma conjunta com todos os membros da organização, os autores declaram que a organização passa a não ter mais apenas um plano, mais do que isso, possui algo a ser alcançado.

Já na concepção de Collins e Porras (1996), a visão refere-se ao elemento que orienta a essência a ser preservada e o futuro no qual o progresso da organização deve ser direcionado. Uma visão não deve se limitar apenas pelo tempo, ela deve representar propósitos globais permanentes e servir como base para o planejamento estratégico. Para a formulação da visão estratégica, após a definição da ideologia central, a cúpula estratégica precisa definir o futuro imaginado, que é justamente o que a organização pretende se tornar, alcançar e criar, sendo que para isso acontecer é necessário um progresso continuo de mudanças importantes nos processos internos da empresa. Justamente para alcançar este futuro desejado, é fundamental que se tenha uma ideologia central consistente, pois ela configura o caráter duradouro da organização e fornece os elementos que mantém a organização unida como o passar do tempo.

Para Pereira (2010), a Visão representa aquilo que a organização quer ser no futuro de acordo com o horizonte estratégico previamente definido. Este horizonte depende da dinâmica do mercado que a empresa está inserida. O autor faz ainda dois alertas: (1) o perigo de divulgar o horizonte estratégico para o mercado, uma vez que pode influenciar as decisões dos concorrentes; e (2) elaborar uma visão que denigre a imagem da própria empresa. Destacam-se também as abordagens dos modos de mensuração da visão quando a empresa atinge o seu horizonte estratégico.

2.2.5.2.4 Fatores Críticos de Sucesso

Pereira (2010) concebe que os Fatores Críticos de Sucesso não são os elementos que a organização tem ou não tem, mas sim, determinadas variáveis que a organização precisa ter para sobreviver, de acordo com o mercado em que atua. Ou seja, quem os define não é a equipe que participa do Momento II do processo de planejamento estratégico, e sim o próprio mercado.

De acordo com Pereira (2010), a pergunta que orienta a definição dos Fatores Críticos de Sucesso é: O que a organização precisa ter para sobreviver no mercado em que atua? Isto é, com a ótica do mercado, e não da organização.

Na próxima seção, inicia-se a análise dos ambientes, externo e interno, para posteriormente explicar a Matriz FOFA. Ao tratar dos ambientes, pressupondo a abordagem de sistemas abertos, Pereira (2010) apresenta uma divisão entre ambiente externo, onde se apresenta as oportunidades e as ameaças, e o ambiente interno, onde se inclui as forças e fraquezas da organização.

2.2.5.2.5 Análise do ambiente externo

Parece haver certo consenso na literatura no que diz respeito à relação direta entre as organizações e o ambiente externo. Por análise externa, entendem-se os fatores ambientais que estão na fora da organização e que pode afetá-la direta ou indiretamente. Pereira (2010) apresenta duas variáveis de análise para o ambiente externo: as oportunidades e as ameaças.

As oportunidades são elementos externos que facilitam à execução plena da missão organizacional ou até mesmo situações do meio ambiente, no qual seja possível aproveitar para aumentar a competitividade da empresa, conforme exposto no próprio conceito de planejamento estratégico do autor. Já as ameaças são os fatores que podem impactar negativamente na estratégia da organização, isto é, correspondem aos elementos externos que dificultam o cumprimento da missão da companhia (PEREIRA, 2010).

No entanto, esta distinção entre oportunidade e ameaça pode gerar alguns paradoxos. Por exemplo, uma oportunidade conhecida e não aproveitada pode se tornar uma ameaça a partir do momento que o concorrente a aproveite, assim como uma ameaça, se conhecida com antecedência, pode ser transformada em uma oportunidade para a organização (PEREIRA, 2010).

O ambiente externo é caracterizado por fenômenos que ocorrem além do controle da organização, no entanto, Pereira (2010) faz uma ressalva, definindo que há eventos que ocorrem no ambiente externo e que mesmo assim a organização pode influenciá-lo. Não obstante, o autor acrescenta que as organizações devem trabalhar para aperfeiçoar e tirar proveito das oportunidades e, em caso de ameaças, trabalhar para transformá-la em oportunidade ou eliminá-la.

Na concepção de Almeida (2003), a análise externa tem como objetivo principal analisar a relação entre a empresa e o ambiente em que ela está inserida, identificando as oportunidades e ameaças. O autor subdivide o ambiente externo em quatro subcategorias: macro ambiente clima, macro ambiente solo, ambiente operacional e ambiente interno.

Pereira (2010) corrobora ainda apresentando algumas ferramentas e métodos que podem auxiliar o desenvolvimento desta análise. Uma das opções é dividir as forças do ambiente e analisar cada força separadamente, dentre elas: legal e regulatório, ecológico, tecnológico, demográfico, social/cultural, físico e político. Outra forma é a análise da concorrência, principalmente através de *benchmarking*, onde se estabelece parâmetros de comparação com os concorrentes. Por fim, mas não menos importante, o autor cita a Análise da Competitividade por meio das Cinco Forças Competitivas de Michael Porter, publicado na década de 80, mas ainda bastante usado no campo empresarial e ensinado em cursos de gestão de todo o mundo (DUNNING, 1993).

2.2.5.2.6 Análise do ambiente interno

Já na análise interna, deve-se se analisar dois fatores: os pontos fortes e os pontos fracos, isto é, as competências e incompetências da organização, respectivamente. Os pontos fortes são recursos disponíveis ou características organizacionais que pode proporcionar alguma vantagem no ambiente ou que auxilie a organização a alcançar os resultados almejados. Diferentemente das oportunidades e ameaças, os pontos fortes são consideradas variáveis controláveis pela organização, justamente por estar no ambiente interno (PEREIRA, 2010).

No que se refere aos pontos fracos, são as características ou limitações da organização que podem interferir negativamente no alcance dos resultados, ou seja, são incompetências ou possibilidades de melhoria. Assim como nos pontos fortes, os pontos fracos também são reconhecidos como variáveis controláveis, uma vez que por estar no ambiente interno é possível interferir mais rapidamente na questão (PEREIRA, 2010).

Pereira (2010) orienta que caso o ponto fraco não tenha relação direta com o negócio da organização deve-se buscar eliminar este fator, caso contrário, é necessário trabalhar para aperfeiçoar o ponto fraco ao ponto de transformá-lo em competência. O autor enfatiza ainda a importância de analisar todos os elementos internos que julgar relevante para o processo, de todas as áreas funcionais, questão que remete a conclusão dos conceitos da visão holística abordado pelo autor.

Vale ressaltar que o ambiente interno é completamente influenciável pela atividade gerencial. O objetivo desta análise é indicar as qualidades e deficiências da organização e, a partir delas, esclarecer quais os pontos fortes que ajudam a sustentar a vantagem competitiva e quais pontos fracos pode fragilizar a organização frente à concorrência (ALMEIDA, 2003).

Pereira (2010) profere uma metodologia básica para realizar a análise do ambiente interno. O autor propõe uma análise organizacional a partir das áreas funcionais, a saber: marketing, produção, recursos humanos, financeira e demais elementos que afetam a organização de forma geral, como estrutura organizacional, comunicação, sistema de informação, habilidade da gerencia, dentre outros. Embasado nas principais áreas da estrutura organizacional, é possível identificar os principais componentes que irão gerar os pontos fortes e fracos.

Importante enfatizar que caso a equipe de planejamento não seja composta por todos os funcionários da organização, é necessário realizar uma pesquisa com estes, uma vez que eles podem ter um ponto de vista diferente nesta etapa (PEREIRA, 2010). Acredita-se que este levantamento também configura a sensibilização, fator que perpassa todo o processo de planejamento concebido pelo autor, que pôde ser identificado na Figura 4 (ver página 44).

2.2.5.2.7 Matriz FOFA

Também reconhecida como Análise SWOT (s*trehgths*, w*eaknesses*, o*pportunities* e t*hreats*), a Matriz FOFA (pontos fortes, oportunidades, pontos fracos e ameaças) é a parte mais importante da análise ambiental. Corresponde justamente a junção das análises externa e interna (PEREIRA, 2010; PROCÓPIO, 2004).

Segundo Procópio (2004), esta metodologia de análise dos ambientes foi criada por pesquisadores da *Harvard Business School* em meados da década de 50 e tinha como objetivo principal sistematizar a análise dos elementos internos e externos presentes em um determinado projeto, da forma mais simples e prática possível. O autor complementa

afirmando que não foi desenvolvida qualquer ferramenta que seja simples e ao mesmo tempo eficaz como a análise SWOT.

Pereira (2010) advoga que a Matriz FOFA possibilita à organização ter uma visão geral e profunda da atual situação. Esta análise possui como finalidade principal relacionar cada Ponto Forte com todas as Oportunidades, Pontos Fracos e Ameaças. Ou seja, devem-se responder, positiva ou negativamente, três perguntas para cada ponto forte, a saber:

a) o ponto forte ‘x’ ajuda a acabar com o ponto fraco ‘a’?
b) o mesmo ponto forte ‘x’ ajuda a aproveitar a oportunidade ‘b’?
c) o mesmo ponto forte ‘x’ ajuda a diminuir o impacto da ameaça ‘c’?

A partir desta relação, deve-se identificar o percentual de respostas positivas e negativas. Se no total a organização apresente mais de 80% de respostas positivas, significa que ela está muito bem. No entanto, para ter certeza que a resposta realmente é coerente com a realidade, deve-se realizar o seguinte questionamento: Caso a organização pudesse substituir todos os mesmos 80% de respostas positivas em negativas e os 20% de negativas em positivas, a organização iria melhorar? Caso a resposta seja positiva, isto é, a situação da organização seria melhor, significa que a organização não está bem, visto que as relações dos pontos fortes não ajudam a organização a resolver as questões mais relevantes, em outras palavras, não são consistentes. Esta abordagem remete a conclusão que nesta etapa não importa a quantidade de respostas positivas para a organização, mas sim é necessário observar a relevância de cada evento frente ao negócio da organização (PEREIRA, 2010).

Já na concepção de Procópio (2004), a análise SWOT pode ser dividida em oito passos, a saber:

a) identificação do foco a ser analisado;
b) viabilização do campo;
c) equalização do campo;
d) realização de *brainstorming*;
e) tratamento das variáveis;
f) classificação das variáveis;
g) priorização dos fatores críticos;
h) cruzamento das variáveis exógenas e endógenas.

Os estudos de Procópio (2004) concluem que a análise SWOT possui algumas vantagens, entre elas: facilidade em desenvolver o processo; incentivo ao desenvolvimento em conjunto com diversos

indivíduos de diferentes áreas e níveis hierárquicos; permite sistematizar de forma eficaz o *brainstorming*; colabora com a priorização das atividades a serem realizadas; e considerada fácil de visualizar e compreender.

2.2.5.2.8 Questões estratégicas, estratégias e ações estratégicas

A última etapa do Momento II, de acordo com o referencial metodológico de Pereira (2010), é o momento de formular o processo estratégico da organização propriamente dito. Com base nas etapas desenvolvidas até aqui se deve elaborar as Questões Estratégicas, as Estratégias e as Ações Estratégicas, respectivamente.

A primeira etapa deste processo é a definição das Questões Estratégicas, que são os temas ou projetos macros que serão elaborados a partir da análise realizada nas fases anteriores e implementados de acordo com o horizonte estratégico definido na Visão. Não existe um número limite de Questões Estratégicas, o importante é abranger todos os elementos que constituíram o processo de planejamento estratégico desenvolvido até este momento, portanto, nada pode ficar sem resposta ou ação (PEREIRA, 2010).

É possível identificar algumas semelhanças entre esta etapa do referencial metodológico de Pereira (2010) e as concepções de Dye e Sibony (2007), principalmente no que diz respeito ao iniciar o processo de formulação estratégica com questões globais, ou seja, partir das questões mais importantes, na concepção de todos os níveis organizacionais, e posteriormente detalhar as ações a serem realizadas por todos os membros da organização. Isto, além de aumentar o nível de satisfação dos envolvidos no processo, diminui os riscos da implementação das ações estratégicas serem mais dificultosas, justamente pela institucionalização do processo.

Após a definição destas questões, o momento é de formular as Estratégias, que basicamente refere-se ao ‘o que fazer?’. Para cada Questão Estratégica é formulado quantas estratégias foram necessárias para resolvê-la. Torna-se possível concluir que as Estratégias são a resolução das Questões Estratégicas elaboradas anteriormente (PEREIRA, 2010).

Então, para cada Estratégia é definido as Ações Estratégicas, que representa o ‘como fazer?’. O nível de detalhamento nesta etapa deve ser grande, justamente por tratar a questão de como fazer. Importante ressaltar que para cada ação estratégica é necessário: “um responsável, uma data de início e de término da ação, recurso financeiro necessário

(quando possível) e algum indicador de desempenho" (PEREIRA, 2010, p. 129).

Bethlem (1998) enxerga as ações estratégicas como um processo de transformar as ideias geradas no decorrer do desenvolvimento do planejamento estratégico e proporcionam aos estrategistas os resultados pretendidos, em outras palavras, é o momento de agir com a finalidade de alcançar as estratégias previamente definidas.

Alguns referenciais metodológicos de planejamento estratégico utilizam outros termos, ainda que a maioria indique um mesmo sentido. Fischmann (1987) e Thompson Jr e Strickland III (2000) podem ser citados como exemplos de alterações semânticas da literatura comparada com a metodologia supracitada. Estes estudiosos utilizam termos como Estratégia, Objetivos e Metas para representar as Questões Estratégicas, Estratégias e Ações Estratégicas, respectivamente. Isto é, apesar de utilizar outros termos em suas metodologias de planejamento estratégico, os conceitos basicamente propõe o mesmo significado para estes constructos.

Realizada esta ressalva conceitual, pode-se perceber que a organização deve-se concentrar na construção de suas Ações Estratégicas, haja vista que, com a ausência destas ações, a organização não vai conseguir alcançar a resolutividade da Estratégia, que por sua vez não irá resolver as suas Questões Estratégicas e, como consequência, o resultado do processo de planejamento estratégico como um todo não irá gerar os frutos para a organização.

Pereira (2010), em cada uma das etapas do processo de planejamento estratégico, explica como elaborar, quem deve participar e o que deve ser feito após a definição de cada etapa, seja um consultor externo ou interno que esteja conduzindo o processo. Por exemplo, no caso da elaboração da Declaração de Valores, o consultor deve explicar detalhadamente o que é a Declaração de Valores e apresentar alguns exemplos de organizações, de preferência de setores diferentes da empresa em questão. Após, se separa em pequenas equipes de até cinco pessoas e disponibiliza um tempo para que cada equipe elabore a Declaração de Valores. Em seguida, cada equipe apresenta o que fez para toda a Equipe de Planejamento Estratégico. Então, o consultor, externo ou interno, debate com a grande equipe a fim de chegar a uma Declaração de Valores que seja consenso entre todas as equipes. Finalizado este debate, deve-se colocar a Declaração de Valores em um cartaz e fixá-lo no local onde está acontecendo o debate para que ao longo do Momento II a Equipe de Planejamento Estratégico possa

constantemente ler e, se for o caso, até mesmo reformular a Declaração de Valores.

Destaca-se também à valoração das Questões Estratégicas, que visa priorizar as questões mais relevantes e urgentes da organização e assim, posteriormente, auxiliar na elaboração do cronograma de implementação do processo de planejamento estratégico (PEREIRA, 2010).

Ressalta-se ainda o fato de Pereira (2010) defender uma apresentação elaborada pela maior Coalizão Dominante Formal da organização, a fim de esclarecer o seu envolvimento e comprometimento, em relação ao documento e ao processo de planejamento estratégico, para os funcionários de forma geral. No entanto, mais do que isso, entende-se que esta apresentação incentiva à legitimidade por parte dos funcionários e institucionaliza o processo, uma vez que os mesmos passam a dar credibilidade e, consequentemente, confiam em todo o processo elaborado até então. Esta apresentação pode ocorrer de diversas formas, um evento de lançamento, um vídeo postado na *intranet* ou no site da organização, por meio de cartazes e materiais gráficos, enfim, de uma maneira que seja comunicado oficialmente que a partir de então a empresa possui um planejamento estratégico formal.

Deste modo, conclui-se o Momento II de acordo com o referencial metodológico concebido por Pereira (2010). Com a finalização de todas as etapas e com o documento final do processo de planejamento estratégico, que deve ser constituído de todos os elementos discutidos durante o processo, se inicia o Momento III, ou seja, é o momento de colocar o documento em prática.

2.2.5.3 Momento III - Implementação e controle

É neste momento que a empresa passa a executar o processo de planejamento e colhe os seus resultados. Trata-se do instante de implementar, acompanhar e avaliar o processo de planejamento estratégico. Caso algum dos três Momentos não seja realizado em sua plenitude, pode-se concluir que é impossível que o processo de planejamento estratégico melhore o desempenho da organização, ou seja, não é útil (PEREIRA, 2010).

Os resultados da última pesquisa de Bain & Company, realizada em 2013, indicam que o sucesso da utilização do planejamento estratégico, assim como a preferência dos executivos em iniciar o uso desta ferramenta em suas organizações, está intimamente relacionado

com a capacidade de mensurar e comunicar os resultados advindos do processo (RIGBY; BILODEAU, 2013). É possível identificar que a mensuração dos resultados configura uma questão relevante no processo de planejamento estratégico, pois de nada adianta formular estratégias consistentes se a sua execução não for bem sucedida.

No entendimento de Pereira (2010), deve-se criar uma equipe para o acompanhamento e controle do processo de planejamento estratégico, isto é, acompanhar a sua implementação. Esta equipe, além de ter o respaldo da organização como um todo, deve estar institucionalizada pela Coalizão Dominante Formal. O objetivo principal da Equipe de Acompanhamento e Controle não é implementar o planejamento estratégico, haja vista que quem vai fazer isso são os responsáveis por cada Ação Estratégica, mas sim, acompanhar e avaliar a implementação e resolver possíveis imprevistos que os responsáveis pelas Ações Estratégicas possam enfrentar.

Na concepção de Hunger e Wheelen (2002), avaliação e controle são as formas como as atividades organizacionais e os resultados de desempenho são acompanhados e mensurados, possibilitando que as ações realizadas possam ser comparadas com o previsto. As principais finalidades do processo de avaliação e controle correspondem principalmente a quatro tópicos, a citar:

a) identificação de problemas, falhas e erros, com o objetivo de corrigir e evitar possíveis novas ocorrências, visando não desviar as ações do planejado;
b) atuar nas ações planejadas para que o executado possa estar o mais próximo possível do planejado;
c) analisar se os resultados promovidos pelas estratégias estão de acordo com as situações previstas;
d) gerar dados gerenciais periódicos e consistentes, para que seja possível a rápida intervenção no desempenho, caso seja necessário (HUNGER; WHEELEN, 2002).

Pereira (2010) recomenda que a Equipe de Acompanhamento e Controle seja composta por integrantes que tenham participado ativamente do Momento II, visto que isso tende a facilitar o cumprimento das atividades uma vez que já conhecem o conteúdo, a dinâmica e o processo de planejamento estratégico. A composição desta equipe deve ser divulgada para todos os funcionários da organização.

Após a implementação oficial e prática, deve-se acompanhar constantemente o andamento das Questões Estratégicas, Estratégias e Ações Estratégicas, visto que são elas que irão focalizar na Visão almejada. Uma das atividades da Equipe de Acompanhamento e

Controle é visitar sistematicamente os responsáveis pelas Questões Estratégicas, Estratégias e Ações Estratégicas, com a finalidade de averiguar se o que está sendo executado está de acordo com o cronograma planejado (PEREIRA, 2010).

Estrada e Almeira (2007) apresentam uma metodologia de implementação um pouco diferente, mesmo que seu escopo tenha a mesma finalidade. Na fase de implementação, os autores concebem a realização do controle das questões estratégicas por meio do plano de ação, além do plano orçamentário e indicadores de desempenho, que pode servir de orientação para a mensuração da relação entre executado e planejado rumo à visão de futuro da organização. Caso não esteja conforme o planejado, torna-se necessário a correção do rumo.

Atualmente há diversas ferramentas que auxiliam a acompanhar e mensurar a implementação das estratégias. Pereira (2010) cita o *Balanced Scorecard* (BSC), que possibilita a criação de um mapa estratégico a partir de quatro perspectivas: Financeira, dos Clientes, dos Processos Internos, do Aprendizado e Crescimento.

Outra ferramenta que pode ajudar a implementação e controle do Planejamento Estratégico é o *Zoho Projects*, produzido em parceria com a Google e recentemente apresentada ao mundo da Gestão (ZOHO PROJECTS, 2013). Trata-se de uma ferramenta *online* que possibilita incluir, de acordo com a nomenclatura utilizada por Pereira (2010), quantas Questões Estratégicas, Estratégias e Ações Estratégicas forem necessárias, além de fazer relações entre elas, por exemplo, identificar o percentual da influência de uma Ação Estratégica em uma determinada Estratégia, que se relaciona com uma Questão Estratégica e assim sucessivamente.

Outra possibilidade é a elaboração de um *software* próprio, conforme apresentado por Estrada e Almeira (2007). Em seu estudo de caso na CVI-Refrigerantes, os pesquisadores identificaram o desenvolvimento de *software* próprio, que facilitou e agilizou o controle a partir da etapa de implementação. Com esta ferramenta digital, foi possível produzir os Planos de Ação necessários para alcançar a Visão almejada pela organização, bem como estabelecer critérios de Controle Estratégico necessários para a sua efetivação.

Enfim, seja por meio de uma planilha, pelo *Balanced Scorecard*, pelo *Zoho Projects*, por um software próprio ou até mesmo por um sistema manual, o importante é acompanhar e avaliar constante e sistematicamente o processo de implementação do planejamento estratégico.

Diante do exposto, é possível concluir que uma das principais utilidades do processo de planejamento estratégico é a formulação de estratégias consistentes com a realidade devido ao seu processo deliberado de análise. Vale enfatizar os anticonceitos de Drucker (1997), principalmente no que diz respeito à impossibilidade de previsão de futuro, no entanto, acredita-se que o processo possibilita, além da aprendizagem organizacional, uma forma de compreender a atual situação da organização.

Principalmente a partir das concepções de Whittington (2002) e Volberda (2004), entende-se que o planejamento estratégico, a partir dos seus processos clássicos de análise deliberada, contribui para a formulação e o alinhamento estratégico das organizações. Ainda que seja importante, também, a abordagem das estratégias emergentes propostas por Mintzberg (1998).

Deste modo, é possível identificar que existem ao menos duas formas de compreender o processo de execução estratégica. De uma maneira, a execução da estratégia é entendida como a pós-formulação, isto é, o momento de mobilizar os recursos da organização para se colocar àquelas estratégias planejadas em prática, tendo em vista todo o seu processo de formulação e, inclusive, de análise do ambiente. Geralmente esta primeira forma de execução configura-se em metodologias de processos deliberados, como o planejamento estratégico, por exemplo.

Já a segunda maneira compreende a execução da estratégia como um processo emergente, que ocorre à medida que novos elementos surgem e são incorporados conforme comportamentos desempenhados anteriormente por parte da organização.

Não se pode ignorar a importância de ambas as formas de execução das estratégias, no entanto, diante da proposta da presente pesquisa, pretende-se aprofundar os estudos no processo de execução de acordo com a primeira forma, isto é, a execução da estratégia resultante da pós-formulação, que por sua vez, foi elaborado por meio de uma metodologia de planejamento estratégico.

Há um grande foco na literatura de *Strategic Management* no que diz respeito ao processo de formulação estratégica, no entanto, muitas vezes acaba se negligenciando a sua implementação. É possível perceber que não apenas na literatura mas também na pratica empresarial, muitas organizações focalizam sua atenção no processo de formulação estratégica e negligenciam a sua execução. A grande maioria dos executivos não compreendem que o planejamento e a sua

implementação são interdependentes, ou seja, eles são constantemente influenciados um pelo outro (HREBINIAK, 2006).

Diante do exposto, a próxima seção se caracteriza por apresentar conceitos e elementos que possam contribuir para o entendimento acerca do processo de implementação das estratégias.

2.2.6 Implementação das estratégias

Há uma crescente preocupação na literatura sobre o processo de implementação das estratégias, no entanto, muitas lacunas continuam em aberto. Desde o início da evolução dos estudos sobre estratégia, os pesquisadores focalizam o seu esforço no processo de formulação, mas esquecem que sem a execução plena dessas ações planejadas, todo este esforço não gera resultados práticos (JICK, 2001).

Em sua pesquisa, Jick (2001) identificou que a elaboração da Visão corresponde à apenas 10% do esforço, sendo que os demais 90%, representa o processo de implementação. Ainda que o pesquisador se refira somente a Visão, esta constatação pode ser extrapolada para todo o processo de planejamento estratégico, uma vez que a Visão da organização é entendida como o futuro desejado. Desta forma, percebe-se o alto nível de esforço no processo de execução das ações que irão auxiliar a organização a alcançar a posição futuro almejada.

Contudo, parece não ser simples estudar o processo de implementação das estratégias, até porque este assunto já era citado a mais de 30 anos atrás e mesmo assim esta problemática persiste. Nesta época, Ackoff (1982) já afirmava que um plano somente terá o merecido valor se a organização for capaz de executá-lo. Não obstante, Ansoff (1983) também proferiu que o insucesso do planejamento estratégico ocorre principalmente quando o seu processo de implementação é falho.

Estrada e Almeida (2007) corroboram com esta prerrogativa quando concebem que um fator de grande relevância para o sucesso da gestão estratégica é o processo de implementação de estratégias. Os autores destacam que diversas referências declaram haver mais dificuldades na implementação das estratégias geradas a partir do planejamento estratégico do que no próprio processo de formulação das estratégias, dentre estas referências estão: Fischmann e Almeida (1991), Thompson Jr e Strickland III (2000) e Whittington (2002). Além destas, com base no referencial da presente pesquisa, é possível acrescentar autores como Bossidy e Charan (2002), Hrebiniak (2006) e Brenes, Mena e Molina (2008), que concordam que a execução das estratégias, muitas vezes, tornam-se mais difíceis do que a própria formulação.

Mesmo considerando os autores supracitados e após pesquisa em base de dados de estudos científicos, como EBSCO HOST e *Google Scholar*, pôde-se identificar que há poucos estudos objetivando o processo de implementação das estratégias geradas a partir do planejamento estratégico, principalmente no contexto brasileiro. Kich e Pereira (2011a) contribuem com esta prerrogativa quando enfatizam que existe uma atenção maior, tanto pelos autores da área quanto pelos executivos, no processo de formulação do planejamento estratégico, deixando de lado a sua implementação.

> Na literatura especializada da área são muitas as teorias e recomendações sobre os requisitos de um eficaz e eficiente planejamento e a formulação da estratégia. Os administradores, em sua maioria, já conhecem uma gama de técnicas e modelos de planejamento e sabem utilizá-los de maneira eficaz. No entanto, o problema se apresenta quando chega o momento de agir e colocar as estratégias definidas em prática, ou seja, o momento de implantar o plano estratégico (KICH; PEREIRA, 2011a, p. 1046).

Constata-se que existe uma confusão conceitual entre os autores no que diz respeito aos termos utilizados para abordar o tema. Alguns autores utilizam a expressão Execução, outros Implementação, e ainda, algumas referências o reconhece como Implantação. No entanto, visando focalizar no objeto de estudo desta pesquisa, os termos supracitados serão tratados como sinônimos, em outras palavras, pretende-se realizar uma junção das mais variadas pesquisas, mesmo utilizando termos distintos, visando o entendimento do processo de pôr em prática as estratégias.

Na concepção de Bossidy e Charan (2002), a execução se trata de um processo sistemático que aborda os *comos* e *quês*. Assim, a partir de questionamentos, leva-se adiante o que foi decidido e garante-se que os indivíduos terão responsabilidades na execução da estratégia. Este processo inclui a elaboração de hipóteses acerca do ambiente, a avaliação de habilidades organizacionais, a relação entre estratégia e operação, além das pessoas que irão implementá-las.

Whittington (2002) concebe que por mais que as estratégias tenham sido bem escolhidas e estruturadas, irão fracassar se não houver uma implementação competente e plena. Bossidy e Charan (2002) corroboram com esta concepção e acrescentam que na maioria dos casos

as estratégias não obtém sucesso porque são mal executadas. Destarte, há duas explicações básicas que podem até mesmo advir conjuntamente: os acontecimentos não ocorreram como previsto porque as companhias não tiveram capacidade suficiente para fazer com que tais ações realmente se concretizassem ou os líderes não realizaram de forma correta os desafios que as organizações iriam enfrentar na prática.

No entendimento de Hrebiniak (2006), a dificuldade em abordar a execução da estratégia, tanto na teoria como na prática, pode ser explicada por algumas questões. Primeiramente, porque fazer a estratégia funcionar é mais difícil do que criá-la, até mesmo por isso, grande parte dos pesquisadores prefere focalizar no processo de formulação.

> A execução é essencial para o sucesso. Ela representa um processo disciplinado ou um conjunto lógico de atividades conectadas que permite que uma organização utilize uma estratégia e a faça funcionar. Sem uma abordagem cuidadosa e planejada para a execução, as metas estratégicas não podem ser obtidas (HREBINIAK, 2006, p. 23).

Não obstante, Hrebiniak (2006) afirma que muitos planejadores não consideram que o planejamento e a execução são interdependentes, sendo que este entendimento é imprescindível para o sucesso da sua execução. Ainda que, na realidade, possa haver uma distinção entre as tarefas de planejamento e execução, essas duas variáveis apresentam uma forte interdependência. Entende-se que planejamento influencia diretamente a execução, assim como a execução da estratégia afeta as mudanças estratégicas e no próprio planejamento ao longo do tempo. Neste sentido, Bossidy e Charan (2002) declaram que um processo de formulação estratégica é umas das melhores maneiras de se ensinar o processo de execução, justamente porque eles são totalmente relacionados.

Sobre esta questão, há dois pontos críticos que podem auxiliar o sucesso ou induzir ao fracasso. Primeiro, é mais fácil alcançar os resultados almejados com as estratégias quando os responsáveis pela execução também participaram do processo de planejamento e formulação. “Quanto maior for a interação entre os fazedores e os planejadores ou quanto maior for a sobreposição dos dois processos ou tarefas, maior será a probabilidade do sucesso na execução” (HREBINIAK, 2006, p. 28). Nesta mesma linha de raciocínio,

Mintzberg e Quinn (2001) expõe que um dos principais problemas do processo deliberado de formulação estratégica é justamente o distanciamento entre os planejadores e os executores. Esta crítica inclusive foi uma das prerrogativas básicas do célebre artigo "*The Fall and Rise of Strategic Planning*" de Mintzberg (1994), que acabou influenciando grande parte dos diversos referenciais metodológicos atuais de planejamento estratégico, inclusive, tornando-os mais flexíveis.

Já o segundo ponto crítico refere-se à visão simultânea do planejamento e da realização, principalmente no momento da formulação estratégica. O fato dos planejadores pensarem na execução inclusive quando estão formulando os planos, influencia diretamente no sucesso estratégico (HREBINIAK, 2006).

Ademais, Hrebiniak (2006) enfatiza que a execução leva mais tempo do que a formulação. Enquanto o planejamento pode ser realizado em meses ou até mesmo em semanas, a sua implementação geralmente é aplicada em um período de tempo muito maior, dependendo do horizonte estratégico do planejamento. O autor acredita se tornar mais fácil a formulação do que a execução das estratégias, pois ao longo do tempo as rotinas administrativas e inclusive o próprio ambiente pode desafiar e desviar foco do processo de execução e controle.

Justamente por ter um período de tempo muito maior, a possibilidade de outros fatores afetarem a implementação das estratégias aumenta. Mintzberg (1998) concebem que na maioria das vezes que as estratégias não são realizadas sem sua plenitude, geralmente é colocada a culpa no processo de implementação. Contudo, na visão do autor, é necessário ir além e buscar a causa na formulação das estratégias, uma vez que os planejadores deveriam ter formulado estratégias que se desenvolvessem gradativamente, por meio de experiências, ações e aprendizados da organização. Neste contexto, o autor profere a abordagem das estratégias emergentes, isto é, as estratégias que não foram elaboradas no momento do processo de formulação das etapas, mas que surgem durante a implementação das estratégias.

Em seu referencial metodológico, Pereira (2010) inclusive chama a atenção para estas estratégias emergentes. O autor expõe que o planejamento estratégico deve ser flexível o suficiente para incorporar novas Questões Estratégicas, Estratégias ou Ações Estratégicas ou até mesmo eliminá-las caso não sejam mais necessárias no momento de sua implementação.

Não obstante, Hrebiniak (2006) declara que os administradores são treinados para planejar e não para executar, pois na maioria dos programas de Graduação e MBA pesquisados por ele, os estudantes aprendem muito sobre formulação da estratégia e planejamento funcional, entretanto, geralmente não há qualquer disciplina que aborde o processo de execução ou implementação destas estratégias. Deste modo, os administradores precisam aprender a implementação estratégica na prática, o que aumenta consideravelmente a possibilidade de falhas e insucesso neste processo.

A execução não é uma ação ou etapa, mas sim, um processo. "Não é o resultado de uma decisão ou ação única; resulta de uma série de decisões ou ações integradas ao longo do tempo" (HREBINIAK, 2006, p. 30). A implementação deve ser tratada como um processo contínuo e constante, no entanto, como possui um período de duração muito maior que a formulação, o entendimento da implementação como um processo torna-o mais complexo e difícil (HOMBURG; KROHMER; WORKMAN, 2004). Neste contexto, torna-se oportuno citar a concepção de Brenes, Mena e Molina (2008), que afirmam que o processo de formulação das estratégias não é um fim em si, muito pelo contrário, é apenas o meio de um longo processo.

Além disto, a execução envolve mais pessoas que a formulação da estratégia, e isso podem trazer problemas adicionais. Assim, a comunicação, a quantidade de funcionários envolvidos, a diferença de níveis hierárquicos, dentre outros, são fatores que podem aumentar o desafio de executar a estratégia em sua plenitude (HREBINIAK, 2006; BRENES; MENA; MOLINA, 2008).

Visando identificar os principais obstáculos para a execução da estratégia, Hrebiniak (2006) desenvolveu dois projetos de pesquisa. Um deles envolveu a Pesquisa *Wharton-Gartner*, e o outro, a Pesquisa de Educação Executiva *Wharton*. A amostra se constitui de 443 gerentes que estavam envolvidos na formulação e na execução de estratégias. Os resultados desta pesquisa demonstraram que há oito áreas de obstáculos ou desafios para a execução da estratégia. De acordo com Hrebiniak (2006), abordar estas áreas de forma correta facilitará o sucesso na execução das estratégias:

a) desenvolver um modelo de orientação das decisões ou ações da execução;
b) compreender como a criação da estratégia influencia a sua execução;
c) gerenciar as mudanças de forma efetiva, inclusive as mudanças culturais;

d) entender o poder ou a influência de determinados membros ou grupos e utilizá-lo para o sucesso da execução;
e) proporcionar estruturas organizacionais que estimulem o compartilhamento das informações, a coordenação e definir claramente as responsabilidades;
f) elaborar controles efetivos e mecanismos que proporcionem *feedback*;
g) conhecer o processo de criação da cultura de suporte à execução;
h) utilizar a liderança focalizada na execução.

Desta maneira, a partir desta pesquisa, é possível constatar que o sucesso no processo de implementação da estratégia está intimamente relacionado, entre outros fatores, com a capacidade de colocar as ideias em prática de maneira impecável. Ademais, fatores como a cultura organizacional e a sua flexibilidade na mudança, a estrutura organizacional e os aspectos relativos à execução operacional são fundamentais para alcance dos objetivos almejados. Demais pesquisas aumentam o apoio na constatação de que a execução é essencial para o sucesso estratégico, mesmo que sua concepção e sua análise sejam ainda menos rigorosas e completas que o seu processo de formulação (HREBINIAK, 2006).

Uma destas pesquisas foi realizada por Hussey (1996). Segundo ele, além do fato das estratégias obrigatoriamente serem apropriadas com a situação e com o negócio da organização, determinados elementos são fundamentais para o início de qualquer implementação. O autor expõe que as chances de se obter estratégias executadas com sucesso aumentam com a presença de nove variáveis principais, a saber:

a) as estratégias devem estar definidas de forma clara;
b) as possíveis atividades que a organização será capaz de desenvolver para implementar as estratégias;
c) as habilidades, a motivação e as competências necessárias, devem ser identificadas e desenvolvidas nos recursos humanos da organização;
d) a estrutura deve estar adequada para a implementação da estratégia e, caso não esteja, deve ser modificada anteriormente;
e) assim como a estrutura, a cultura organizacional deve suportar a estratégia, caso contrário pode agir negativamente;
f) o processo de tomada de decisão deve ser ágil e responsável;
g) a informação correta deve chegar até as pessoas certas, por isso é de suma importância um sistema de informação eficaz;

h) o processo de controle esta relacionado aos elementos fundamentais da estratégia e deve-se levar em consideração as peculiaridades de cada organização;
i) os sistemas de recompensas ajudam a orientar o comportamento dos funcionários, por isso é importante haver um sistema de recompensa vinculado ao processo de implementação das estratégias.

Torna-se possível identificar determinados dados comuns em ambas as pesquisas. Por exemplo, a estrutura foi identificada por Hussey (1996) e por Hrebiniak (2006) como um elemento fundamental para o sucesso da implementação das estratégias. Ou seja, a estrutura deve estar alinhada com a estratégia, além de proporcionar a coordenação, o compartilhamento das informações e definir de forma clara a responsabilidade de cada membro.

Brenes, Mena e Molina (2008) realizando uma pesquisa com 300 organizações localizadas na América Latina, concluíram que 90% da amostra declara que a existência de uma estratégia clara, que possa ser transmitida e entendida por todos os funcionários da organização, é um fator essencial para o sucesso da execução da estratégia. Assim como French (2009) concebe que a clareza e a simplicidade nas palavras utilizadas na formalização das estratégias são de suma importância tanto para a sua execução quanto para o sucesso de todo o processo.

Esta prerrogativa também é abordada por Rukstad e Collis (2008), que expõe que mesmo que os executivos não admitem, o fato é que a maioria deles não sabe quais são os elementos que devem compor uma declaração da estratégia clara e consistente. Justamente por isso, é impossível que os executivos – até mesmo de empresas líderes de seus respectivos setores – formulem o enunciado de uma estratégia que consiga abranger todos os recursos da empresa em um mesmo rumo. De acordo com os pesquisadores, com uma definição clara e consistente a implementação de torna mais simples, uma vez que a essência da estratégia pode ser comunicada e internalizada por todos os funcionários de forma mais fácil e rápida. Para isso, é necessário que a definição da estratégia tenha três elementos: objetivo, escopo e vantagem.

A liderança trata-se de outro elemento identificado em ambas as pesquisas. De acordo com Hussey (1996), os funcionários atuam de forma direta no sucesso ou insucesso da execução das estratégias. Por isso, o autor sugere que caso os recursos humanos da organização não tenham competências suficientes para o processo de implementação, é necessário desenvolvê-los, caso contrário, a estratégia tende a ficar somente no papel, isto é, não será colocada em prática. Além disso,

Hussey (1996), Bossidy e Charan (2002), Hrebiniak (2006) e Dye e Sibony (2007) concordam que o sistema de recompensa auxilia na implementação de estratégias bem sucedidas.

Não obstante, a cultura parece ser motivo de preocupação para os estudiosos do processo de execução das estratégias. Toda mudança tende a gerar insegurança ou, no mínimo, receio. A cultura organizacional deve ser capaz de suportar as consequências das estratégias implementadas, caso contrário pode atuar no sentido oposto, ou seja, sugere-se que a mudança organizacional esteja alinhada com as estratégias formuladas e implementadas (HUSSEY, 1996; HREBINIAK, 2006).

Outro fator de suma importância para o sucesso e identificado nas pesquisas de Hussey (1996) e Hrebiniak (2006) é o sistema de controle. Importante destacar que o referencial metodológico de Pereira (2010), principalmente no Momento III, apresenta a importância do controle para o sucesso da implementação das estratégias formuladas durante o processo de planejamento estratégico. Conforme exposto, não importa se o controle será realizado através de um *software*, de uma planilha, de um bilhete, dentre outras opções, o mais importante é controlar e avaliar de forma eficaz.

Além disso, Hrebiniak (2006) concluiu que há quatro princípios que os pesquisados responderam como altamente problemáticos, a saber:

a) os funcionários não compreendem como as suas atividades contribui para os resultados no processo de execução da estratégia;
b) há desperdício de tempo e dinheiro devido ao excesso de burocracia ou à ineficiência na execução da estratégia;
c) as decisões no momento da execução levam muito tempo para serem tomadas;
d) a empresa atua de forma reativa frente às pressões competitivas, de forma lenta ou inapropriada.

Estas questões problemáticas podem remeter a concepção de Aglomerados de Iniciativas Estratégicas propostas por Brenes, Mena e Molina (2008). Os pesquisadores concluíram que os funcionários, principalmente aqueles que não participam do processo de formulação da estratégia, não compreendem como a sua atividade pode contribuir para o sucesso na implementação das estratégias e até mesmo no âmbito geral da organização. Desta maneira, os autores fazem questão de ressaltar que o sucesso da execução das estratégias não é somente um Aglomerado de Iniciativas Estratégicas, muito pelo contrário, ela deve

ser compreendida como a criação de uma vantagem competitiva, que através de diversos elementos da organização e do seu ambiente, desenvolvem ações de forma coordenada e consciente.

Diante do exposto, acredita-se que a execução bem sucedida da estratégia é realizada a partir do alinhamento, concomitante, da própria estratégia com a cultura (BEPPLER; PEREIRA, 2013) e com estrutura organizacional, além da capacidade dos líderes em delegar responsabilidades e acompanhá-las, bem como a congruência entre os processos, sistemas de informação e sistemas de trabalho.

Beer e Eisenstat (2001) também vêm dando especial atenção a fase de implementação do planejamento estratégico ou da execução das estratégias nele embutidas. Os pesquisadores identificaram seis fatores que dificultam à implementação da estratégia, a citar:

a) estilo gerencial *top-down* ou de não interferência;
b) estratégias confusas e prioridades conflitantes;
c) equipe de gerentes ineficazes;
d) ineficiência da comunicação vertical;
e) inadequada coordenação entre funções, divisões ou fronteiras;
f) falta de desenvolvimento das habilidades de liderança e do desenvolvimento dos níveis hierárquicos inferiores.

Segundo Beer e Eisenstat (2001), os elementos supracitados são chamados de assassinos silenciosos, pois atuam nas organizações da mesma forma que o colesterol se configura na vida humana, ou seja, vai obstruindo artérias sem manifestar sintomas mais aparentes no exterior do organismo, no entanto, apresenta alto risco de mortalidade. Nas organizações, estes elementos atuam abaixo da superfície, fortalecendo as barreiras que bloqueiam a execução da estratégia e a aprendizagem da organização, pois raramente são reconhecidas ou direcionadas de forma explicita.

Os assassinos silenciosos são os principais responsáveis pelo insucesso da implementação dos planejamentos estratégicos da maioria das organizações. Beer e Eisenstat (2001) concebem ainda que existe uma forte relação entre os assassinos silenciosos e as suas interações para dificultar o processo de implementação da estratégia, que por sua vez podem ser compreendidos a partir de três visões: da alta cúpula da organização, dos executores da estratégia e do processo de implementação.

Sob a percepção da alta cúpula da organização, estão intimamente relacionados à existência de estratégias confusas e conflitantes, equipes ineficazes e estilos gerenciais *top-down*. Entende-se que inexistência de uma formalização clara por parte da alta administração, que não

transpareça dúvidas acerca dos objetivos e metas almejados pela organização, além das suas respectivas importâncias relativas, ou seja, determinar quais as ações mais importante até as ações menos importante, auxilia diretamente no sucesso da implementação da estratégia (BEER; EISENSTAT, 2001). Vale ressaltar que esta questão também foi abordada nas pesquisas de Hussey (1996), Hrebiniak (2006) e French (2009), no entanto, Beer e Eisenstat (2001) vão além quando expressam a pertinência da elaboração das importâncias relativas, princípio este que o referencial metodológico de Pereira (2010) denomina de priorização das Questões Estratégicas.

Já na ótica dos executores da estratégia, uma comunicação vertical ineficiente tende a dificultar a coordenação entre funções e o entendimento dos objetivos da estratégia. Portanto, sem compreender o rumo que a organização quer seguir, torna-se mais complicado para os funcionários de níveis hierárquicos mais baixos, e que geralmente não participam do processo de formulação estratégica, decidirem que ações dentro do seu escopo de atividades poderiam ser mais úteis para a correta execução da estratégia (BEER; EISENSTAT, 2001).

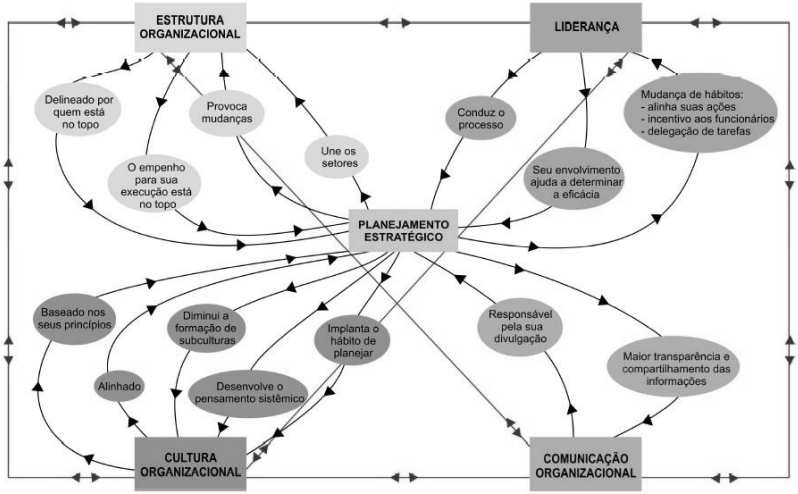
Na terceira visão, à luz do processo de implementação, além dos três fatores relacionados à Coalizão Dominante Formal, também interfere de forma significativa o desempenho das coordenações e das habilidades de liderança, principalmente dos níveis hierárquicos mais baixos. Quando o exemplo recebido por parte de níveis hierárquicos superiores é de adiamento da solução em situações problemáticas, é difícil esperar outro tipo de comportamento ou desempenho como resposta nos escalões mais baixo(BEER; EISENSTAT, 2001). Parece não haver dúvidas que, caso não haja estímulo para as habilidades de liderança e de desenvolvimento nos escalões inferiores, não existe qualquer razão para contribuir na implementação de novas estratégias (HUSSEY, 1996; DYE; SIBONY, 2007).

Percebe-se que o planejamento estratégico, além de englobar a organização como um todo, é concebido como um processo, ou seja, é cíclico e sistemático. Assim, tanto no processo de formulação quanto no processo de implementação das estratégias, o planejamento estratégico se relaciona com todas as partes e níveis hierárquicos da organização, sendo influenciada e influenciando diversos fatores organizacionais.

Sobre esta questão, a pesquisa de Kich e Pereira (2011a) merece destaque. Objetivando entender como a estrutura, a liderança, a cultura e a comunicação influenciam no processo de implementação do planejamento estratégico, os autores concluíram que todos estes fatores organizacionais influenciam diretamente a implementação do

planejamento estratégico, do mesmo modo com que este último também às influencia, em outras palavras, tanto os fatores organizacionais como a ferramenta em questão estão fortemente interligados.

Figura 5 - Influência da estrutura, liderança, cultura e comunicação



Fonte: Kich e Pereira (2011a).

A Figura 5 apresenta uma síntese das conclusões desta pesquisa. É possível identificar que, de acordo com o estudo de caso realizado, a estrutura influenciou o processo de planejamento estratégico uma vez que grande parte das decisões é tomada pelos indivíduos que compõe a alta administração, assim como foi influenciada, tendo em vista a criação de um departamento que é responsável exclusivamente para as questões estratégicas da organização. Ademais, entende-se que o processo de planejamento estratégico aumentou a integração entre os setores, principalmente devido à busca dos mesmos objetivos, que é uma das principais vantagens da ferramenta organizacional em questão (KICH; PEREIRA, 2011a).

Já a liderança, impactou no processo de planejamento estratégico principalmente por ter sido desenvolvido e acompanhado pelos lideres da organização, o por um lado pode caracterizar o envolvimento da liderança no processo, mas, por outro lado, pode configurar o distanciamento entre os planejadores e os executores, crítica acentuada por Mintzberg e Quinn (2001). Em contrapartida, o planejamento estratégico também influenciou este fator organizacional,

principalmente quando a coalizão dominante passou a buscar alinhar suas ações ao conteúdo do planejamento estratégico (KICH; PEREIRA, 2011a).

No que diz respeito à comunicação organizacional, esta interviu no planejamento estratégico à medida que seus canais foram os principais responsáveis pela divulgação de todo o processo, além de ser impactada, principalmente no momento em que os funcionários se mostraram satisfeitos em compreender o rumo que a organização pretendia seguir através da comunicação. Importante citar que "as informações se tornaram mais transparentes e a coalizão dominante passou a se preocupar em preparar seus colaboradores para receberem mais informações" (KICH; PEREIRA, 2011a, p. 1060).

Por fim, identificou-se que a cultura interviu no processo de planejamento estratégico por meio da forte presença dos valores do principal líder, isto é, o fundador e proprietário da organização estudada. Além disso, impactou no alinhamento das estratégias e formas de executá-las por através destes valores. Em contrapartida, o processo de planejamento estratégico influenciou na cultura por meio do auxílio ao desenvolvimento do pensamento sistêmico por parte dos funcionários (KICH; PEREIRA, 2011a).

Diante do exposto, percebe-se que são diversos os fatores organizacionais que podem tanto dificultar como beneficiar a implementação das estratégias no contexto organizacional. No entanto, alguns destes fatores merecem destaque, como é o caso da estrutura organizacional, que é justamente a lacuna que se pretende desenvolver nesta pesquisa. Destarte, aborda-se no seguinte capítulo a Estrutura Organizacional, visando proporcionar uma melhor definição deste constructo teórico, principalmente apresentando suas definições, características e os principais estudos sobre o tema.

2.3 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Inicialmente, torna-se essencial apresentar algumas definições do que vem a ser a estrutura disposta nas organizações, pois, de acordo com Drucker (1977, p. 555):

> a melhor das estruturas não será capaz de assegurar qualquer resultado ou desempenho, mas a estrutura errada garante o mau desempenho. Tudo que ela gera são atritos e frustrações. A estrutura errada realça os pontos que não devem

> ser realçados, aprofunda as disputas desimportantes e levanta tempestades sobre questões triviais. Ela salienta as deficiências, em vez de virtudes.

Deste modo, entende-se que a estrutura organizacional correta torna-se um pré-requisito para o bom desempenho da organização. Para Blenko, Mankins e Rogers (2010), muitos executivos acreditam que a estrutura organizacional, principalmente àquelas descritas nos organogramas, tem papel determinante no desempenho da empresa. Isto ajuda a explicar porque praticamente metade dos presidentes promovem reestruturações nos dois primeiros anos no cargo. Independente do motivo, a reorganização quase sempre impacta em grandes mudanças na estrutura organizacional, objetivando obter melhores desempenhos.

No entanto, os autores identificaram que esta prerrogativa não corresponde à realidade. De acordo com um estudo realizado pela Bain & Company entre 2000 e 2006, menos de um terço das reestruturações produziram respostas significativas no desempenho. Na realidade, em alguns casos a mudança na estrutura teve consequências negativas, a Chrysler, por exemplo, reformulou sua estrutura três vezes nos três anos que antecederam a fusão com a Fiat. Ainda assim, os executivos concebiam que a empresava estava em um novo caminho rumo ao lucro, contudo, o desempenho não melhorou em nenhuma dessas reestruturações (BLENKO; MANKINS; ROGERS, 2010).

Já o caso da Yahoo, a reestruturação realizada de forma equivocada confirma o conceito de Drucker (1997). Após uma grande reorganização em 2006, onde a estrutura alinhada com produtos foi alterada por uma estrutura focada em clientes, Terry Semel, presidente da companhia nesta época, acreditava que iria acelerar o crescimento. Porém, o resultado foi contrário, o desenvolvimento de produtos desacelerou devido à lentidão na tomada de decisão e os custos fixos aumentaram principalmente pelo aumento da estrutura (BLENKO; MANKINS; ROGERS, 2010).

Desta maneira, apesar de não garantir o desempenho, a estrutura é fundamental para o correto funcionamento da organização, uma vez que a estrutura errada garante o fracasso (DRUCKER, 1997; BLENKO; MANKINS; ROGERS, 2010).

Volberda (1998) afirma que a estrutura organizacional é definida de diversas formas. No entanto, antes de apresentar alguns conceitos acerca da estrutura organizacional, torna-se oportuno citar duas implicações importantes que constituem algumas dessas definições. A

primeira é que nas organizações existe o que se chama de divisão do trabalho, isto é "as pessoas recebem diferentes tarefas ou cargos nas organizações" (HALL, 2004, p. 47). A segunda diz respeito aos níveis ou a hierarquia que compõe a organização, ou seja, "as posições que as pessoas ocupam possuem regras e regulamentos que especificam, em grau variado, como devem comportar-se" (HALL, 2004, p. 47).

Neste mesmo sentido, Mintzberg (2008) profere que as atividades humanas organizadas, sela ela de qualquer forma ou natureza, origina duas exigências essenciais e, ao mesmo, opostas. A primeira também se refere à divisão do trabalho em diversas tarefas específicas, conforme já citado por Hall (2004), e a segunda está relacionada à coordenação destas tarefas. O autor complementa que estes dois elementos envolvem alternativas de parâmetros de *design* e fatores situacionais, que por sua vez determinam a eficácia da estrutura organizacional.

Com base nesta introdução aos conceitos de estrutura, percebe-se que há certa similaridade entre os princípios considerados importantes pelos autores. Apoiado neste entendimento é possível compreender de forma mais consistentes os conceitos que seguem.

2.3.1 Conceitos de estrutura

Esta seção visa apresentar uma síntese dos conceitos considerados relevantes para o entendimento do tema que compõe os objetivos desta pesquisa. Aborda a concepção sobre estrutura organizacional de autores como Mintzberg, Volberda, Hall, Hrebiniak, dentre outros, buscando discutir os principais princípios acerca do tema na literatura.

Kast e Rosenzweig (1987) consideram a estrutura organizacional como um padrão estabelecido para as relações entre os membros ou partes da organização. Vasconcellos e Hemsley (1997) complementam que a estrutura organizacional seria o resultado do qual a autoridade é distribuída, as atividades desde os níveis mais baixos até a alta administração são definidas e o sistema de comunicação é delineado permitindo que os indivíduos consigam realizar suas atividades e exerçam a autoridade que lhes compete para o alcance dos objetivos organizacionais.

Para Mintzberg (2008, p. 12), "a estrutura de uma organização pode ser simplesmente definida como a soma total das maneiras pelas quais o trabalho é dividido em tarefas distintas e como é feita a coordenação entre as tarefas". Em contrapartida, para Bate, Khan e Pie (2000), a estrutura de uma organização não apenas descrevem as

prescrições formais do desenho organizacional, como também as configurações de interações que ocorrem de fato dentro dela. Essa estrutura facilita o alcance de objetivos por meio do estabelecimento de certos tipos de conduta, que fornecem suporte para formas de comprometimento e por limitar e obrigar aqueles que rejeitam os fundamentos estabelecidos.

Hrebiniak (2006, p. 151) profere que a

> estrutura se refere à dissecação ou separação da organização em unidades operacionais: divisões, funções, grupos de centros corporativos e assim por diante [...]. Essa designação de forma e função e os quadros e linhas que o descrevem representam a anatomia da organização, mostrando as partes separadas e suas posições, responsabilidades e relações.

Sob outra perspectiva, abordando principalmente o nível do potencial de flexibilidade de uma determinada estrutura organizacional, Volberda (1996) declara que a estrutura não é apenas a distribuição de autoridade e responsabilidade entre os membros da organização, ou seja, a forma básica, mas ela corresponde também ao planejamento, aos sistemas de controle, a coordenação dos processos de trabalho e a execução destas atividades. Assim como Hall (2004) e Mintzberg (2008), Volberda (1998) concebe que o desenho estrutural de uma organização pode variar de mecanicista a orgânico, no entanto, o autor vai além quando propõe um referencial metodológico para analisar em que ponto específico determinada organização está neste *continuum*, ou seja, analisando o potencial de flexibilidade o autor advoga que é possível identificar quão mecânica ou orgânica é caracterizada a estrutura de uma organização.

Hall (2004), após expor que a estrutura organizacional pode ser entendida como a combinação das partes organizacionais, apresenta a sua concepção de estrutura organizacional, de forma bastante didática, a partir de uma analogia com a estrutura de edifícios. Segundo o autor, os edifícios possuem portas nas quais as pessoas entram e saem, assim como as organizações tem portões de entrada, como o setor onde são realizadas as matrículas de uma universidade, por exemplo. Além disso, as organizações possuem regras e procedimentos que orientam as ações diárias dos funcionários e os edifícios possuem passagens e corredores que atendem a finalidade dos indivíduos que transitam por ele. Ainda, do mesmo modo que se configuram as organizações, alguns edifícios são pequenos e simples, outros são complexos e com diversos níveis.

Não obstante, em alguns edifícios, o ar condicionado é controlado de forma central, em outros, cada ambiente possui autonomia para determinar a temperatura de sua sala; como nas organizações os funcionários podem ter autonomia para as constantes tomadas de decisões ou este poder pode estar concentrado em determinadas pessoas ou grupos.

Contudo, o autor faz uma ressalva quando expõe que esta analogia não é perfeita devido ao caráter emergente que a estrutura organizacional possui, diferentemente da estrutura de um edifício. Isto é, a estrutura de uma construção pode não ser alterada por décadas, diferente das estruturas organizacionais que "alteram-se continuamente, à medida que são influenciadas por grupos sucessivos de membros, pela interação entre eles e pelas mudanças ambientais contínuas" (HALL, 2004, p. 45).

Se por um lado a estrutura organizacional é uma linha norteadora para o andamento das instituições pois facilita a distribuição das atividades, por outro, ela pode criar problemas se os indivíduos que têm funções especializadas se preocuparem mais com sua própria área do que com a empresa como um todo (MONTANA, CHARNOV, 1999). Esta ideia também é defendida por Ranson, Hinings e Greenwood (1980), os quais afirmam que a especialização de tarefas pode levar a um processo de ruptura perpétuo, que fragmenta o entendimento da organização como um todo coletivo, levando cada área a priorizar suas próprias questões.

No entanto, essa estrutura não é imutável, ou seja, tanto modela como é modelada pelo que ocorre na organização e, por isso, assim como a própria sociedade, ela está sempre em constante construção (RANSON; HININGS; GREENWOOD, 1980).

Mesmo que haja várias definições para o termo, Volberda (1998) salienta que a estrutura real de uma organização pode muitas vezes se desviar dos arranjos e dos tipos de relacionamentos oficialmente sancionados e, portanto, a estrutura incluiria as relações que realmente existem dentro da organização.

Destarte, é possível identificar que a compreensão acerca da estrutura organizacional está pautada tanto na formalização das relações entre as diversas partes que compõe uma organização, na divisão do trabalho, na distribuição da autoridade e do poder formalmente deliberado, mas também está diretamente relacionada às relações informais e emergentes que ocorrem entre os membros, o que exige outro olhar para as estruturas organizacionais. Ou seja, a estrutura é composta por processos e relações tanto formais como informais, e ambas deves ser levadas em consideração para o entendimento

consistente do tema, sendo justamente este o principal objetivo da próxima seção.

2.3.2 Relações formais e informais na estrutura

Diante do exposto, entende-se que a estrutura organizacional não se resume a um organograma, ela representa a base que envolve a responsabilidade, deveres, divisão do trabalho, sistemas de autoridades, sistemas de coordenação, sistemas de comunicação, dentre outros elementos (VOLBERDA, 1998; HALL, 2004; MINTZBERG, 2008). Assim, diante da finalidade desta pesquisa, torna-se oportuno apresentar algumas definições básicas sobre o organograma, até mesmo para demonstrar que a amplitude da estrutura organizacional é muito maior que esta representação das relações formais.

Há indícios que o organograma foi criado na década de 60, essencialmente, para proporcionar uma representação gráfica da estrutura formal da organização. Este gráfico ou desenho demonstra as relações entre os diversos cargos da organização, sendo composto basicamente por dois elementos: os retângulos e as linhas. Os retângulos representam os cargos entre os quais flui autoridade e as linhas buscam demonstrar o fluxo destas autoridades (BALCÃO, 1965).

Nesta época, o conceito de organograma evoluiu quando começou a ser utilizada para planejar a estrutura organizacional futura, isto é, ele passou a incluir não só a estrutura orgânica presente, mas também a futura, conforme planejada pela alta administração, contribuindo de forma direta na gestão das organizações (OBERG, 1962). No entanto, Balcão (1965) declara que a maioria da utilização do organograma diz respeito a uma forma de fotografar a hierarquia e a divisão das atividades de uma empresa, tal como tenham sido planejadas pela Coalizão Dominante Formal. Ele formaliza quais os cargos são superiores e quais são subordinados, além de dividir os departamentos existentes na sua estrutura.

Mais recentemente, o organograma continua representando a estrutura organizacional e geralmente é a primeira coisa a ser apresentada para alguém que faz algum questionamento sobre a estrutura da organização, justamente porque representa a sua estrutura formal e demonstra a relação entre os recursos conforme projetado pela alta administração (KICH, PEREIRA, 2011).

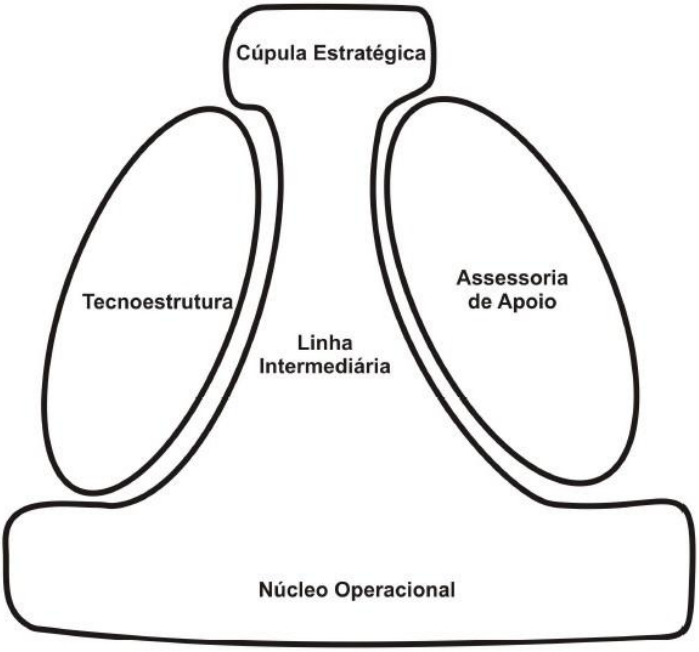
Contudo, o organograma não concebe as relações informais da estrutura organizacional. Isto é, ele configura apenas as relações previstas nos estatutos, instruções, ordens e outras formas de

comunicações oficiais no que se refere às funções na organização. Esta limitação fica mais evidente quando a organização evolui de tal forma que os líderes de grupos informais passam a exercer funções de comando que podem até limitar a autoridade formalmente delegada (BALCÃO, 1965). Além disso, o simples fato de não conceber as relações informais já apresenta uma forte limitação para a correta representação da estrutura organizacional. Esta limitação é uma das principais causas para que muitos estudiosos sobre o tema o rejeitem, haja vista que somente o organograma não realiza uma descrição adequada do que realmente acontece no campo organizacional (CERTO; PETER, 2005).

Apesar de reconhecer estas limitações, Mintzberg (2008) defende a utilização do organograma. Segundo o autor, embora ele não possa representar a realidade organizacional justamente por não considerar as relações informais, o organograma pode corresponder às divisões do trabalho, principalmente definindo formalmente os cargos, departamentos, unidades, dentre outras divisões organizacionais.

É justamente sob esta perspectiva que Mintzberg (2008) profere uma forma de demonstrar as partes básicas que compõe a organização e que pode ser entendida como uma maneira diferente de apresentar o organograma, principalmente demonstrando as relações informais e de distribuição de poder entre estas partes. De acordo com o autor, as organizações modernas podem ser representadas por um mapa intencionalmente estilizado, conforme Figura 6.

Figura 6 - As cinco partes básicas da organização



Fonte: Mintzberg (2008).

Desta forma, é possível identificar os cinco componentes básicos de funcionamento de uma organização, a citar:

a) cúpula ou ápice estratégico: encontra-se os membros que possuem responsabilidade global pela organização, como o presidente e outros dirigentes com preocupações globais. É responsável por assegurar que a organização cumpra sua missão e que atenda às necessidades dos que controlam ou que detêm poder sobre ela, como os proprietários, órgãos governamentais, dentre outros;
b) tecnoestrutura: responsável pela formatação do núcleo operacional, isto é, define os processos, as especificações do produto e a formalização do comportamento;
c) linha intermediária: corresponde ao ponto de ligação entre a cúpula estratégia e o núcleo operacional. Os gerentes da linha intermediária exercem tarefas no fluxo de supervisão direta tanto em níveis inferiores como em níveis superiores. Coletam

informações de *feedback* e transferem algumas delas aos níveis acima, interferem no fluxo de tomada de decisões, além de comunicar níveis superiores os problemas da unidade, propostas de mudança e decisões que precisam de autorização;

d) assessoria de apoio ou *staff* de suporte: desempenha atividades não necessariamente ligadas ao negócio da organização. Geralmente são áreas especializadas e que podem ser terceirizadas, como relações públicas e assessoria jurídica;

e) núcleo ou essência operacional: responsável pelo trabalho básico de produção ou prestação de serviços, isto é, asseguram a entrada de matéria prima, a transformação desta matéria no produto da organização e a distribuição do mesmo (MINTZBERG, 2008).

Além destas cinco partes, é possível identificar um sexto elemento que compõe as partes básicas da organização conforme o modelo proposto por Mintzberg (2008): a ideologia. Este elemento, apesar de não estar representado na Figura 6, constitui e influencia todas as partes básicas. Ela é a parte responsável pelo desenvolvimento, manutenção e disseminação das ideologias e doutrinas da organização. A ideologia corresponde à parte viva de qualquer organização e é entendida como um sistema de crenças que impacta a própria empresa e não as crenças da sociedade que na qual ela está inserida (MINTZBERG, 2008).

As diversas possibilidades de combinação destas partes impulsionaram Mintzberg (2008) a conceber os tipos de configuração organizacional. Estas combinações formam um número limitado de possíveis modelos organizacionais, com suas respectivas características constitutivas, que podem explicar grande parte das tendências que levam uma organização a ser eficaz ou não. O autor apresenta seis modelos básicos, a citar:

a) simples ou empreendedora: caracterizada principalmente por não possuir estrutura administrativa. A estrutura deste modelo é simples e possui cúpula estratégica e núcleo operacional desenvolvido. Possui poucos gerentes de cúpula e um grupo de operadores que executam as tarefas operacionais. O comportamento tende a ser pouco formalizado, o planejamento e treinamento é mínimo. Trata-se de uma organização com baixo nível de padronização e alta flexibilidade na tomada de decisão. O principal mecanismo de coordenação é a supervisão direta a cúpula estratégica é a parte-chave da estrutura. É típica de pequenas empresas, onde

o controle é realizado pelo proprietário. A estratégia tende a ser emergente, ocorrendo de modo informal e como consequência da visão do próprio dono. Devido ao seu caráter flexível, é adequado a ambientes turbulentos e dinâmicos;

b) burocracia mecânica ou maquinal: possui cúpula estratégica, núcleo operacional, tecnoestrutura, assessoria de apoio e linha intermediária relativamente desenvolvidos. É proveniente da revolução industrial, época em que as organizações tinham alta especialização e padronização do trabalho operacional. A tecnoestrutura é a parte-chave deste modelo, sendo a padronização dos processos a característica principal da organização, comum em indústrias de produção em série. Exemplos clássicos do modelo maquinal são as empresas do setor automobilístico e de aviação, que possuem alta produção em massa e necessidade de padronização dos processos;

c) burocracia profissional: semelhante a anterior, mas possui tecnoestrutura e linha intermediária menos desenvolvidas. Neste modelo há predominância da padronização das habilidades e não dos processos, justamente por isso a parte principal é o núcleo operacional. Portanto, a empresa depende de profissionais altamente treinados, especializados e com autocontrole nas suas atividades. Diferentemente da burocracia mecânica, a burocracia profissional possui pouca dependência da tecnoestrutura, haja vista que a padronização é em decorrência de treinamentos e não das atividades. Estrutura típica de ambientes complexos e estáveis e em organizações que possuem funcionários altamente especializados em suas atividades, como é o caso de hospitais e universidades, visto que os médicos e os professores são os principais atores no processo de produção;

d) forma diversificada: semelhante ao tipo de configuração profissional, entretanto, o núcleo operacional é estruturado por divisões independentes e que assumem o papel de micro-organizações que fazem parte de uma organização maior. Neste caso, a organização cria divisões a partir da diversificação das linhas de produtos, assim, há forte tendência à divisão, pois a organização geralmente é composta por um escritório e por unidades de produção que normalmente não são integrados. Existem mecanismos de controle na matriz visando à padronização mínima nas atividades das unidades, deste modo, a responsabilidade do

controle é descentralizada em cada unidade, sendo a padronização dos resultados o principal indicador. A parte-chave do modelo diversificado está na linha intermediária, sendo composto principalmente pelos executivos de cada unidade. É o caso de *holdings*, onde as divisões assumem a estrutura maquinal devido ao controle exercido por elementos externos;

e) missionária: são organizações pautadas, criadas e movidas principalmente por uma ideologia, sendo a doutrinação dos indivíduos o principal mecanismo de controle. O poder é dividido entre os membros, o que impulsiona a mais pura forma de descentralização. A divisão do trabalho, a especialização das tarefas, a diferenciação entre as partes, a formalização do comportamento, o uso de planejamento e controle e o treinamento profissional são preponderantemente baixos. Por isso, precisam de modelos de gestão peculiar, com a finalidade de coordenar as atividades, que por sua vez geralmente são voluntários. É característica em organizações do terceiro setor e, principalmente, em grupos organizados com um objetivo em comum, como protestos, partidos políticos, associação de moradores, dentre outros;

f) inovadora: trata-se de uma estrutura orgânica e aberta a inovação, baseada no ajuste mútuo contínuo, que possui uso de dispositivos de ligação. Também é chamada de *adhocracia*, onde a distribuição do poder está relacionada à perícia e por necessidades pontuais, independente do nível hierárquico. Como o principal objetivo deste modelo é a inovação, elas precisam contratar funcionários altamente especializados e treinados para a realização das atividades complexas, cujo resultado depende do conjunto das ações. A parte-chave é a assessoria de apoio e o principal mecanismo de controle é o ajuste mútuo. É comum em organizações que possuem funcionários especializados e que atuam em ambientes complexos e dinâmicos (MINTZBERG, 2008).

Além destes modelos, vale ressaltar a contribuição de Quinn, Anderson e Finkelstein (2001) sobre as organizações em rede. Esta prerrogativa está pautada no entendimento que as organizações em rede configuram estruturas que não representam modelos de organização, mas sim, partes de companhias que são geradas nas estruturas ainda consideradas tradicionais. Destarte, valoriza-se a necessidade de desenvolver a organização e a disseminação do intelecto.

Outrossim, merece destaque a concepção de autogestão de Hamel (2011). Segundo o autor, a ineficiência de um modelo de gestão centralizado decorre a partir de três perspectivas: uma hierarquia de gerentes é um custo fixo alto para as companhias; a hierarquia típica de gestão mecânica aumento o risco de grandes decisões; uma estrutura com vários níveis hierárquicos significa mais instâncias de aprovação e, consequentemente, maior lentidão na tomada de decisões. A autogestão concebe uma forma de trabalhar onde ninguém tem chefe, os funcionários negociam suas responsabilidades com os próprios colegas, todos podem desembolsar dinheiro da empresa e todo indivíduo é responsável por obter as ferramentas e matéria-prima necessária para desempenhar suas funções. O pesquisador identificou que a *Morning Star Company* comprova que é possível se estruturar a partir da autogestão, haja vista que a empresa, maior processadora de tomates do mundo, se configura desta forma há mais de vinte anos.

Percebe-se algumas questões convergentes entre as concepções de Quinn, Anderson e Finkelstein (2001), Mintzberg (2008) e Hamel (2011), principalmente no que diz respeito às vantagens e desvantagens de modelos flexíveis. As vantagens são:

a) menores custos;
b) maior iniciativa por parte dos funcionários;
c) conhecimento mais profundo;
d) maior índice de decisões assertivas;
e) maior flexibilidade (QUINN; ANDERSON; FINKELSTEIN, 2001; MINTZBERG, 2008; HAMEL, 2011).

Já as desvantagens referem-se à:

a) difícil adaptação;
b) adaptação mais lenta;
c) desafios de desempenho;
d) problemas de promoção (QUINN; ANDERSON; FINKELSTEIN, 2001; MINTZBERG, 2008; HAMEL, 2011).

Realizada a devida consideração para as organizações em rede e autogestão, pode-se seguir a análise dos modelos básicos concebidos por Mintzberg (2008). O autor analisa a estrutura organizacional sob uma ótica de relações humanas, dividindo-as por funções, independente dos cargos ou membros que a ocupam. Apesar de defender o uso do organograma e, ainda, afirmar que o mesmo deve fazer parte do ambiente organizacional, o autor utiliza uma forma diferente do convencional para demonstrar as partes básicas que compõe a organização e a sua estrutura, que levam em consideração

principalmente as relações informais e o poder de determinado nível hierárquico, conforme abordado anteriormente.

Ressaltam-se as contribuições de Sewell (1992), que profere a relevância das interações humanas na formulação e composição das estruturas organizacionais. Segundo o autor, as estruturas são capazes de moldar a atuação dos membros que compõe a organização, no entanto, são esses mesmos indivíduos que constituem e reproduzem a estrutura na realidade organizacional. Hall (2004) corrobora com esta prerrogativa quando expõe que as estruturas são continuamente emergentes, ou seja, a estrutura de uma organização não é fixa para sempre, mas sim, está em constante mudança. Conforme anteriormente concebido por Ranson, Hinings e Greenwood (1980), Sewell (1992) concebe que a estrutura ao mesmo tempo em que molda o comportamento das pessoas, ela é moldada pelas mesmas e inclusive pelo ambiente interno e externo da organização, ou seja, constitui e é constituída simultaneamente.

Desta maneira, Hall (2004) advoga que a formulação da estrutura não pode representar apenas uma fotografia, isto é, uma posição estática da organização. É necessário acrescentar movimento à estrutura organizacional, por meio de processos que proponham a integração e compartilhamento de dados, para que assim a estrutura possa gerar valor para a organização de forma global.

A criação de uma estrutura corresponde apenas à metade do esforço para se obter uma estrutura organizacional eficaz. Mais do que isso, é fundamental que haja coordenação e integração entre as diversas partes que a compõe, haja vista que todas elas fazem parte de um todo maior e que são totalmente interdependentes (HREBINIAK, 2006).

Importante ressaltar que apesar de caracterizar formas organizacionais importantes para o entendimento do tema, os tipos de configuração proposto por Mintzberg (2008) não são independentes, uma vez que há relacionamentos internos fundamentais dentro de cada um destes níveis. Entretanto, trata-se de uma maneira de analisar a estrutura organizacional, pois a organização de forma global, geralmente está voltada para uma dessas formas.

Isto significar afirmar que as unidades, os setores ou os departamentos, podem configurar formas estruturais próprias e até mesmo diferentes da estrutura organizacional. Por exemplo, em uma organização caracterizada como mecânica, pode haver determinados departamentos que são altamente flexíveis, como é o caso do departamento de P&D em grandes indústrias (HALL, 2004). Porém, compreende-se que todas as formas estruturais possuem vantagens e

desvantagens, então, a chave para o sucesso é levar em consideração o que realmente é importante para a empresa (HREBINIAK, 2006).

Certo e Peter (2005) enxergam as estruturas organizacionais de duas maneiras. A primeira corresponde ao alcance da gerência, isto é, as estruturas das organizações podem ser altas ou achatadas. As estruturas altas possuem uma cadeia de comando longa, na qual tende a retardar a tomada de decisão, já as estruturas achatadas são mais flexíveis, possuem menos níveis hierárquicos e possuem menores custos de gerenciamento. No que se refere à segunda forma, Certo e Peter (2005) advogam que a estrutura formal se relaciona diretamente com a estrutura informal, ressaltando a discussão apresentada anteriormente.

Embasada nesta perspectiva, é possível identificar que a visão de Guerreiro Ramos (1989) ainda é considerada atual, principalmente quando declara que o desempenho da estrutura organizacional depende da agregação das motivações e das adequadas relações humanas dos indivíduos que a compõe. Ou seja, pode-se concluir que a estrutura organizacional tem nos grupos informais o seu papel principal.

Hall (2004) enfatiza também que as estruturas organizacionais possuem três objetivos básicos, a saber:

a) ser eficaz, ou seja, gerar resultados e atingir as metas organizacionais;
b) diminuir ou regular o impacto das variações individuais no contexto organizacional, em outros termos, assegurar que os funcionários se adaptem às existências das organizações, e não o contrário;
c) servir como cenário no qual o poder é exercido no ambiente da organização, isto é, determinar quais posições possui maior poder;
d) determinar como as decisões são tomadas, uma vez que grande parte do fluxo de informações para o processo de tomada de decisão é determinado pela estrutura organizacional;
e) conceber o modo como as ações são desempenhadas (HALL, 2004).

Além dos conceitos, características e funções que permeiam os estudos sobre estrutura organizacional, vale destaque os elementos que a compõe. Assim, apresenta-se na próxima seção os elementos da estrutura organizacional que aparecem em evidência na literatura e os fatores que podem influenciar estes elementos.

2.3.3 Elementos da estrutura e fatores influentes

O entendimento acerca da estrutura organizacional deve passar pela compreensão dos elementos que a compõe. Identifica-se na literatura uma gama de elementos, que por sua vez não são totalmente convergentes. Em outras palavras, de acordo com a perspectiva de cada autor, é possível identificar elementos que não são hegemônicos e que não deixam de ser importante o entendimento consistente do tema.

Mintzberg (2008) ratifica que a estrutura organizacional tanto é desenvolvida como é sustentada por mecanismos básicos de coordenação, que por sua vez são caracterizados pelo ajuste mútuo, pela supervisão direta e pela padronização. Ainda, o autor expõe que é possível distinguir o conceito de padronização em três modos: padronização dos processos de trabalho, dos resultados e das habilidades dos funcionários.

Pugh et al. (1968) concebem que a estrutura organizacional é constituída a partir de cinco dimensões primárias:

a) especialização: nível em que a divisão do trabalho é realizada na organização;
b) padronização: grau de definição e utilização de regras e especificações;
c) formalização: modo como as regras, procedimentos, instruções e comunicações são configuradas;
d) centralização: nível hierárquico ou cargo onde ocorre o processo de tomada de decisão;
e) configuração: forma da estrutura, como as demais dimensões são combinadas, integradas e coordenadas.

Já na concepção de Hall (2004) a estrutura organizacional pode ser dividida em três elementos, que correspondem à complexidade, à formalização e à centralização, que por sua vez são multidimensionais.

A complexidade pode ser dividida em três aspectos: diferenciação vertical, diferenciação horizontal e dispersão geográfica. Estes aspectos podem explicados pelo grau de profundidade, abrangência e distribuição que configura a estrutura da organização, podendo haver uma grande variação entre as organizações, dependendo principalmente do seu respectivo modelo organizacional. “A diferenciação horizontal refere-se ao modo como as tarefas desempenhadas pela organização são subdivididas” (HALL, 2004, p. 51). Por exemplo, os membros da organização podem desenvolver todas as fases de produção de um determinado produto, característica da produção artesã; ou atuar em apenas um estágio, de acordo com o processo de divisão das tarefas,

comum em produção em série. Já a diferenciação vertical caracteriza-se pelo número de cargos existentes entre a Cúpula Estratégica e o Núcleo Operacional. Logo, torna-se possível analisar se a organização é alta ou achatada. Por fim, a complexidade é constituída pela dispersão geográfica, que representa a quantidade de locais que a organização mantém escritórios, filiais ou fábricas (HALL, 2004).

De acordo com Hall (2004), o segundo elemento que compõe a estrutura organizacional é a formalização, que está relacionada ao grau em que as regras e procedimentos de uma organização são detalhados, sendo que este elemento exerce forte influência nos membros da organização. Ela pode estar num *continuum* entre a formalização máxima e a formalização mínima, ou seja, possuir muito ou pouco controle e padrão de comportamentos nos indivíduos, respectivamente (HALL, 2004). Um exemplo típico percebido nas organizações atuais é a diferença entre o controle por horário e o controle por resultado, amplamente discutido na literatura (VOLBERDA, 1998).

A estrutura é composta também pela centralização, que corresponde ao terceiro elemento constituinte da estrutura organizacional. “A centralização refere-se à distribuição do poder no âmbito das organizações e constitui, portanto, uma das melhores maneiras de resumir toda a noção de estrutura” (HALL, 2004, p. 70).

Em outra perspectiva, Mintzberg e Quinn (2001) afirmam existir um conjunto de elementos que são essenciais para a eficácia da estrutura organizacional. Eles estão diretamente relacionados à divisão do trabalho, coordenação e sistema de tomada de decisão e são divididos em sete pontos principais, a saber:

a) número de tarefas e necessidade de controle: refere-se à quantidade de tarefas que os funcionários exercem e ao domínio que eles tem sobre cada uma delas. Está diretamente relacionado ao grau de especialização no ponto de vista horizontal e à necessidade de controle sob a ótica vertical;
b) garantia de resultado das tarefas: garantir que as tarefas sejam realizadas pode ser obtido de três modos: formalização, treinamento e/ou doutrinamento. A primeira diz respeito ao comportamento e, como consequência, padronização dos processos. O segundo refere-se à padronização das habilidades dos funcionários e o terceiro está relacionado à padronização das crenças;
c) controle das atividades: modo como o conjunto das atividades é agrupado, o que pode ser realizado com base na relação

entre as diferentes funções e embasado no ambiente a qual está inserida. Está diretamente relacionada com as ligações entre as unidades no fluxo de trabalho de uma organização, isto é, quanto mais rígida e formalmente ligadas forem as diversas unidades, mais se aconselha que sejam agrupadas as atividades, no que diz respeito à coordenação;

d) tamanho das unidades: o grau de especialização influencia diretamente na necessidade de supervisão direta, que por sua vez, impacta no tamanho das unidades de uma organização. Quando a especialização indica a necessidade de supervisão direta, sugere-se que o tamanho da unidade seja o menor possível;

e) padronização dos *outputs*: está relacionada ao estabelecimento de padrões nos produtos finais ou no controle de desempenho, de acordo com os resultados previamente definidos;

f) formas de relacionamento funcional: referente à forma como os relacionamentos entre as pessoas ou unidades organizacionais ocorrem. Podem ser através de posições de ligação, gerentes de integração, força-tarefa ou comitês e estrutura mestra. A primeira diz respeito à quantidade de unidades que um determinado cargo influencia ou gerencia, sem que haja intervenção de canais administrativos. Gerente de integração refere-se ao poder formal que determinados funcionários possuem sobre processos que interferem em mais de uma unidade. A terceira possibilidade está relacionada a grupos de discussão e/ou ação que são criados para abordar tarefas de interesse comum entre diversas unidades. Por fim, a estrutura mestra refere-se à finalização de ligações de forma geral, independente das possíveis outras maneiras de ligação em níveis distintos;

g) difusão do poder: diz respeito ao nível de centralização de uma organização. Pode estar num *continuum* entre centralizada e descentralizada, sendo mensurado principalmente pela distribuição do poder, isto é, se ele está centralizado em uma única pessoa ou distribuído entre diversos funcionários. Existe também a descentralização pura, que é quando o poder está compartilhado igualitariamente entre todos os funcionários da organização (MINTZBERG; QUINN, 2001), como é o caso da *Morning Star* (HAMEL, 2011).

Não obstante, Volberda (1998) profere três dimensões que constituem a estrutura organizacional. A primeira diz respeito à forma organizacional básica, que corresponde aos meios de agrupamento, os níveis hierárquicos e a funcionalização. O segundo refere-se aos sistemas de planejamento e controle, que está relacionado ao nível de regulação de objetivos e definição de prioridades, a programação interna de planejamento e controle, além do controle e avaliação do progresso. A terceira dimensão é pautada pelos processos de regulação, que se configura a partir da regulação das tarefas, regulação do comportamento, regulação de ajustes mútuos e regulação da tomada de decisão. Diante do exposto, entende-se que o referencial metodológico de Volberda (1998) engloba as concepções de diversos autores supracitados e, portanto, é capaz de analisar com profundidade a estrutura organizacional de uma organização através dos seus indicadores, que serão detalhados no decorrer deste capítulo. Justamente por este motivo e pelas discussões teóricas que englobam esta perspectiva, definiu-se utilizar este referencial metodológico para analisar a estrutura organizacional, constructo que compõe os objetivos desta pesquisa.

Deste modo, percebe-se que a estrutura organizacional se caracteriza como consequência da forma como os diversos grupos de uma organização são dispostos em unidades organizadas, sendo possível os interpretar por meio dos elementos citados até o momento. No entanto, estes elementos são influenciados por diversos fatores organizacionais, que podem contribuir ou dificultar o alcance dos objetivos da empresa.

Neste caso, acredita-se que alguns destes fatores devem ser destacados para melhor entendimento do tema. Logo, para a realização desta discussão teórica, optou-se por seguir a linha de raciocínio de Hall (2004), sendo complementado por demais estudiosos que por ventura tenham abordado o tema.

O primeiro fator abordado pelo autor é o tamanho da organização. Há uma relação paradoxal e complexa entre o tamanho e a centralização de poder das organizações, pois, “com um tamanho cada vez maior conduzindo à delegação em algumas circunstâncias. A delegação, porém, normalmente ocorre em um contexto de regras; portanto, um tamanho maior, geralmente, relaciona-se a uma maior centralização” (HALL, 2004, p. 73).

Este ponto também foi mencionado por Mintzberg e Quinn (2001), quando advogam que o grau de especialização impacta de forma direta na necessidade de supervisão, que consequentemente impacta no

tamanho das unidades de uma organização. Assim, quando a especialização indica a necessidade de supervisão direta, sugere-se que o tamanho da unidade seja o menor possível. Esta prerrogativa também foi abordada por Hrebiniak (2006).

Ademais, existe uma relação entre o tamanho da organização, a necessidade de supervisão e a formalização do comportamento dos indivíduos. No entendimento de Hall (2004), a formalização causa influência direta no nível de satisfação dos funcionários, ou seja, quando maior é o grau de formalização do comportamento dos mesmos, a tendência é que ele seja ou fique mais estressado.

Mintzberg (2008) afirma que a formalização impacta a vida dos indivíduos. No entanto, o autor vai além quando advoga que quanto maior o tamanho de uma empresa, maior a tendência da estrutura ser mais elaborada e, como consequência, mais especializada são as atividades e mais diferenciadas as diversas unidades. Enfim, percebe-se uma relação entre outros diversos fatores com o tamanho da organização.

Assim como Mintzberg e Quinn (2001), Hrebiniak (2006) propõe a divisão da estrutura global em unidades menores e mais gerenciáveis, que proporcione mais descentralização, menor necessidade de coordenação entre os muitos indivíduos e maior autonomia para as subunidades.

O segundo fator abordado por Hall (2004) trata-se da tecnologia. Ela pode impactar diretamente a centralização das organizações, como também pode transparecer uma falsa centralização aos níveis hierárquicos mais baixos. Logo, a tecnologia pode influenciar na diferenciação horizontal das atividades, na diferenciação vertical e aumentar a formalização por parte dos indivíduos. Em outras palavras, através do controle, a tecnologia pode impactar a estrutura organizacional de forma global.

Mintzberg (2008) aborda a relação entre tecnologia e estrutura organizacional. Na concepção do autor, o principal impacto da tecnologia na estrutura é o controle, pois, a partir dele, a estrutura pode aumentar a formalização das atividades, principalmente do núcleo operacional, haja vista que o processo será dividido em tarefas simples e altamente especializados, comum em linhas de produção em série.

Isto também pode estar relacionada com a difusão de poder concebida por Mintzberg e Quinn (2001), uma vez que o poder pode estar mais centralizado em casos onde o controle por meio da tecnologia seja implementado, geralmente através de sistemas de informações. Hrebiniak (2006) expõe que quanto mais relacionada à tecnologia

estiver com as estratégias da organização, maior tende a ser o nível de centralização.

Por fim, Hall (2004) apresenta mais um fator que influencia os elementos constituintes da estrutura organizacional quando realiza a relação entre o ambiente e a centralização, que por sua vez, está pautada na sua concepção de estruturas continuamente emergentes. A estrutura organizacional está constantemente influenciando e sendo influenciada pelos indivíduos e pelo ambiente que o cerca. A organização não está inserida numa ilha deserta, muito pelo contrário, ela possui relações constantes com o seu ambiente. Este ambiente, por sua vez, também interfere na vida dos indivíduos que compõe a organização, que consequentemente são influenciados pela estrutura organizacional, pelo seu grau de tomada de decisão, e assim sucessivamente, influenciando-os de diversas formas e em diferentes níveis.

Conforme declara Volberda (1998), as organizações precisam estar de acordo com o contexto na qual estão inseridas. Em ambientes estáveis, a estrutura pode estar configurada de forma mecânica, ou seja, mais vinculada ao paradigma da burocracia de Max Weber. Por outro lado, em ambientes dinâmicos e turbulentos, as organizações devem ter estruturas com maior potencial de flexibilidade, sendo caracterizada por modelos organizacionais considerados orgânicos. E é exatamente neste ponto que a proposta desta pesquisa visa avançar com o conhecimento cientifico, haja vista que se pretende realizar uma análise do potencial de flexibilidade estrutural, de acordo o referencial metodológico de Volberda (1998), pautados na implementação das estratégias, que por sua vez está focada na relação entre a organização e o seu ambiente.

Mintzberg (2008) corrobora com a concepção de Volberda (1998) e afirma que quanto mais dinâmico é o ambiente, mais orgânica será a estrutura organizacional e, consequentemente, maior será a descentralização e menor a coordenação através da supervisão direta.

Assim, torna-se oportuno citar a pesquisa de Sveiby (1992), que concluiu que a grande questão para a flexibilidade nas estruturas organizacionais está pautada na potencialização dos recursos intangíveis. Estes recursos são gerados a partir das interações entre os indivíduos, que consequentemente geram novos conhecimentos. O autor destaca que as estruturas organizacionais rígidas e inflexíveis, configuradas a partir de controles lineares, engessados em formas de comando e relacionados por canais de comunicação formais, características da estrutura mecânica concebida por Volberda (1998), cada vez mais serão substituídas por estruturas circulares e abertas, que propiciem os diálogos e as relações entre os diversos níveis hierárquicos

e especialidades, uma vez que são a partir deles, que as riquezas criativas são geradas.

Importante acentuar que todos os elementos e fatores apresentados nesta seção são mutuamente relacionados na realidade empresarial. Pode ser que em determinadas estruturas organizacionais, alguns se destaquem frente aos demais, mas é possível afirmar que todos eles compõem a estrutura e as organizações de forma geral (VOLBERDA, 1998).

Diante do exposto, torna-se possível identificar que a estrutura das organizações não se resume a um organograma, muito menos se trata de um fator organizacional estático e rígido. Ao contrário, com base no referencial desta pesquisa, pode-se concluir que ela é dinâmica e influencia direta e continuamente a organização.

Considerando os elementos que constituem a estrutura das organizações e dos fatores que o influenciam, é possível perceber a necessidade e a dificuldade para gerenciar todo este processo, ou seja, fazer a engrenagem funcionar (VOLBERDA, 1998). Então, torna-se oportuno enfatizar possíveis maneiras de integrar e coordenar todos os aspectos que envolvem a estrutura organizacional.

Desta maneira, a próxima seção se destina a apresentar a importância do entendimento das interdependências entre as diversas partes da organização, além da integração e da coordenação de todos estes princípios.

2.3.4 Integração e coordenação da estrutura

Logo, conforme Hall (2004) concebe, é necessário dar movimento à estrutura organizacional, portanto, os mecanismos de integração e controle são de suma importância para compreender o papel da estrutura na prática das organizações. A estrutura é composta por uma série de partes ou unidades organizacionais, que são interdependentes e precisam estar integradas para a eficácia da organização (HREBINIAK, 2006; MINTZBERG, 2008).

Neste contexto, Hrebiniak (2006) apresenta três possíveis formas de interdependências das tarefas, a saber: agrupada, sequencial e recíproca. Estas interdependências interferem na escolha dos métodos nos quais será realizada a coordenação das tarefas inclusas e regidas pela estrutura organizacional. A interdependência agrupada, que geralmente ocorre entre regiões geográficas, exige menos coordenação uma vez que há pouco contato entre áreas. Na interdependência sequencial, como a que ocorre em produção em série, o fluxo de

trabalho é basicamente sequencial, o que exige alto nível de coordenação nas tarefas justamente devido a uma unidade interferir diretamente na outra. Assim, além da coordenação, a comunicação é de suma importância. Por fim, a interdependência recíproca, geralmente identificada entre as equipes de desenvolvimento de projetos, é a que mais exige coordenação, uma vez que nesta forma de interdependência cada membro se relaciona com funcionários de todas as demais funções, e suas funções impactam e são impactados pelas diversas atividades que são realizadas concomitantemente.

Não obstante, Mintzberg (2008) apresentam outro olhar sobre estes inter-relacionamentos, principalmente com base na sua concepção acerca das partes básicas da organização. Percebe-se que os inter-relacionamentos concebidos pelo autor possuem um viés mais voltado à coordenação, que podem estar configurados a partir de cinco formas básicas:

a) fluxo de autoridade formal: está relacionada à noção de supervisão direta, geralmente ilustrada pelos tradicionais organogramas. Neste caso, a autoridade é exercida a partir do poder de cada cargo, definida na estrutura formal da organização. Corresponde à primeira ilustração da Figura 7;
b) fluxo de atividades controladas: referente ao fluxo de ordens e instruções relacionados a execução das atividades, dos resultados das bases operacionais e das informações que são recebidas da tecnoestrutura e assessoria de apoio. Como o fluxo de atividades controladas é pautado pelo organograma, todo o processo de produção e comunicação circulam de acordo com a hierarquia estabelecida formalmente. Geralmente este fluxo é mais lento, uma vez que a comunicação deve seguir todos os níveis hierárquicos, até que se alcance o indivíduo ou cargo responsável por determinada atividade ou processo de tomada de decisão. Corresponde à segunda ilustração da Figura 7;
c) fluxo de comunicação informal: diz respeito ao fluxo de informações que flui entre os centros de poder informais, significando quem realmente se comunica com quem de forma espontânea. Ou seja, diferentemente do fluxo de atividades controladas, neste caso não importa o nível hierárquico do indivíduo, a comunicação ocorre de acordo com a necessidade. O fluxo de comunicação informal é mais frequente em pequenas empresas ou organizações com pouco tempo de vida. O exemplo clássico é a escola, onde a

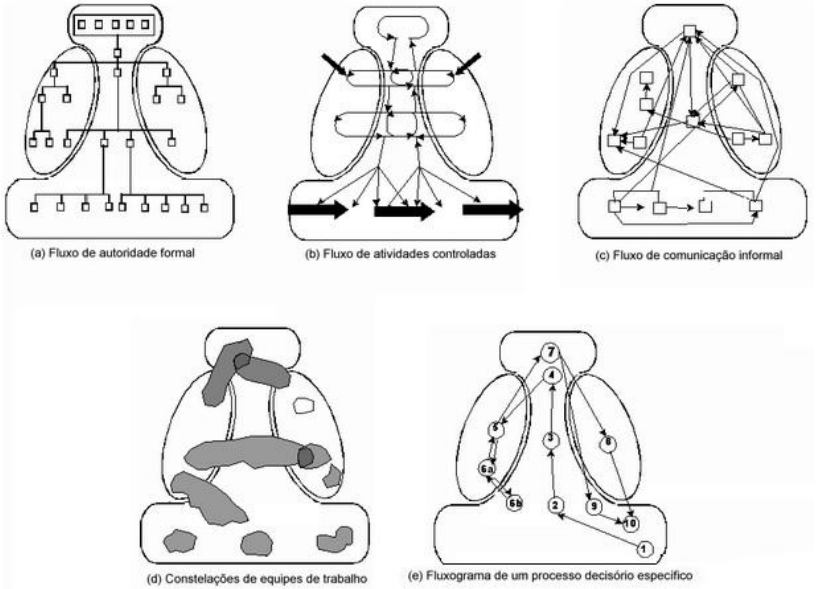
informação entre os mais diversos elementos da organização circula por meio de comunicação direta e informal. Corresponde à terceira ilustração da Figura 7;

d) constelações de equipes de trabalho: refere-se ao agrupamento de pessoas que, por meio da afinidade ou pela necessidade de realizar determinada tarefa ou função, se unem para a execução das suas atividades, sem que haja qualquer consideração sobre os níveis hierárquicos de cada membro. Trata-se de uma decorrência do fluxo de comunicação informal. Corresponde à quarta ilustração da Figura 7;

e) fluxograma de um processo decisório específico: referente à ocorrência de situações especiais, nas quais os respectivos membros são envolvidos em um padrão de relacionamento que não condiz com as rotinas da organização. O fluxo de um processo decisório específico possui relação direta com o ambiente externo da organização, haja vista que é para este público que é desenvolvido o produto, por exemplo. Ademais, o modo que este fluxo percorre a estrutura organizacional contempla a informação vinda do ambiente externo. Corresponde à quinta ilustração da Figura 7 (MINTZBERG, 2008).

A Figura 7 apresentada a seguir sintetiza todos estas inter-relações entre as partes da organização:

Figura 7 - Cinco visões de funcionamento das organizações



Fonte: Mintzberg (2008).

Mintzberg (2008) destaca também que todas estas formas de inter-relacionamentos não são excludentes e ocorrem constante e continuamente nas organizações. Profere ainda que as organizações são complexas e devem ser compreendidos como a combinação sobreposta por estes cinco modos de analisá-la.

Além disso, Hrebiniak (2006) advoga que a formulação da estrutura é metade do esforço, a outra metade diz respeito a fazê-la funcionar de forma eficaz. Neste sentido, Mintzberg (2008) concebe cinco mecanismos de coordenação principais, a saber:

a) ajuste mútuo: controle do trabalho é exercido pelos próprios trabalhadores, que utilizam a comunicação informal para o ajustamento contínuo das atividades;
b) supervisão direta: quando uma pessoa torna-se responsável pelas outras, orientando e monitorando suas ações;
c) padronização dos processos: proporciona condições para que a supervisão direta tenha uma maior amplitude de controle, a partir da programação e padronização das atividades a serem desempenhadas pelos níveis hierárquicos mais baixos;

d) padronização dos *outputs*: ocorre quando não é relevante a maneira pela qual o resultado ou as medidas serão realizados e alcançados, mas sim, o que foi preestabelecido como objetivo por parte da organização;
e) padronização das habilidades: quando o padrão das habilidades necessárias são reconhecidos, as organizações geralmente realizam treinamento com os funcionários antes mesmo de iniciar suas atividades na organização (MINTZBERG, 2008).

Estes mecanismos representam opções nas quais as organizações podem usufruir para coordenar os processos que compõe a estrutura organizacional. Mintzberg (2008) sugere que os mecanismos de coordenação sejam incorporados na estrutura formal, seja com a implementação de cargos que tenham esta responsabilidade, seja com a criação de comitês ou até mesmo o desenvolvimento de atividades de força tarefa para incorporá-los no cotidiano da organização.

Vale enfatizar os resultados da pesquisa de Ghoshal e Gratton (2002). Os autores concluíram que a integração horizontal proporciona considerável liberdade aos funcionários, desde que sejam respeitados determinados limites - especialmente àqueles relacionados aos valores centrais da empresa - e que sejam resolutivos - com base em contratos de desempenho estabelecidos previamente. Este acordo entre poder e suporte ajudam a fortalecer o senso de autonomia e empreendedorismo, que abre espaço para as iniciativas emergentes e cria um círculo virtuoso de aprendizagem.

Além das interdependências e do controle, Volberda (1998) afirma que para uma organização ser eficaz ela deve ter um potencial de flexibilidade de acordo com o ambiente na qual ela está inserida e, principalmente, compete. O autor concebe que o potencial de flexibilidade está relacionado com a tecnologia, com a estrutura e com a cultura da organização. Portanto, tendo em vista o escopo da presente pesquisa, detalha-se a seguir a concepção do potencial de flexibilidade estrutural.

2.3.5 Potencial de flexibilidade estrutural

A relação entre a organização e o ambiente externo faz parte de diversas pesquisas, conforme apresentadas neste referencial teórico. Sveiby (1992), Hall (2004), Hrebiniak (2006) e Mintzberg (2008) são alguns dos autores que corroboram com a concepção de Volberda (1998), o qual profere que a estrutura da organização deve estar alinhada

e adaptada com o ambiente em que está inserida. Diante desta prerrogativa, o autor concebe seu referencial metodológico, composto por subdimensões e indicadores, que por sua vez constituí-se de diversos elementos, fatores e princípios também discutidos anteriormente.

No entanto, antes de expor o referencial metodológico do autor, torna-se oportuno apresentá-lo. Henk Volberda é professor titular do *Department of Strategic Management and Entrepreneurship*, da *Rotterdam School of Management - Erasmus University* (RSM), onde orienta projetos doutorado e pós-doutorado e leciona disciplinas relacionadas à *Strategic Management* e *Business Policy*. Possui mais de trezentos e cinquenta publicações relacionadas a estratégia e flexibilidade organizacional, dentre elas cerca de cento e setenta artigos científicos onde consta publicações em revistas de alto impacto (ABS, 2010) como *European Management Review*, *Organization Science*, *Academy of Management Journal*, *Management Science*, *European Management Journal*, *International Studies of Management and Organization*, *Journal of Management Studies*, *Journal of Product Innovation Management*, *Long Range Planning*, *Management Science*, *Strategic Management Journal*, *European Management Review* e *Organization Science* (ROTTERDAM SCHOOL OF MANAGEMENT, 2013).

As pesquisas do Professor Volberda acerca de Inovação Estratégica e Flexibilidade Organizacional, inclusive o livro *Bulding the flexible firm: how to remain competitive*, publicado pela Oxford University Press em 1998, receberam diversos prêmios, como o *NCD Award*, *ERASM Research Award*, *Igor Ansoff Strategic Management Award*, dentre outros (ROTTERDAM SCHOOL OF MANAGEMENT, 2013). Acredita-se que esta breve apresentação ajuda a justificar a escolha do referencial metodológico de Volberda (1998) para analisar a estrutura organizacional do MPSC.

Este referencial metodológico não apenas interpreta e caracteriza a estrutura organizacional, ele vai além quando analisa o potencial de flexibilidade estrutural, logicamente com base nas características da estrutura organizacional (VOLBERDA, 1998). Contudo, antes de abordar os conceitos e os elementos que o compõe, torna-se oportuno apresentar um panorama geral destas discussões, definir o que é o potencial de flexibilidade e, posteriormente, abordar a relação deste potencial com a estrutura organizacional, tema da presente pesquisa. Desta forma, inicia-se realizando um panorama geral acerca das discussões sobre as novas estruturas organizacionais.

Os estudos sobre as novas estruturas organizacionais estão relacionados às novas práticas que as organizações passaram a utilizar no decorrer dos últimos anos, especialmente nas últimas duas décadas (VOLBERDA, 2004). Estas ações estão intimamente relacionadas com a composição de times, o achatamento dos níveis na hierarquia, a utilização de multifuncionalidades dos funcionários, o uso de tecnologias flexíveis, dentre outros (HUBER; GLICK, 1995).

Em sua pesquisa, Hamel (2011) identificou que a norte-americana *Morning Star*, maior processadora de tomates do mundo, demonstra que é possível combinar disciplina gerencial com flexibilidade. Trata-se de uma estrutura organizacional pautada pela autogestão, onde não existem gerentes, cargos de chefia, muito menos promoções. Segundo o pesquisador, assim como era difícil prever, por exemplo, o primeiro *iPhone* antes das pessoas o usarem, é com as organizações, pois o ser humano é prisioneiro daquilo que já é conhecido. É difícil imaginar uma empresa na qual:

a) ninguém tem chefe;
b) os trabalhadores negociam suas responsabilidades com os colegas de trabalho;
c) todos são responsáveis pela aquisição das ferramentas e materiais necessários ao desempenhos de suas funções;
d) todos podem gastar o dinheiro da companhia;
e) não há cargos nem promoções;
f) as decisões salariais são tomadas pelos próprios pares (HAMEL, 2011).

Contudo, apesar da dificuldade em imaginar, a estrutura organizacional da *Morning Star* se caracteriza a partir destes princípios. Para efeito de ilustração, um dos principais objetivos da empresa é ter profissionais que se gerenciem sozinhos, promovendo a comunicação e a coordenação de suas atividades com colegas, clientes, fornecedores e demais atores do setor, sem receber ordens de outros.

Desta maneira, parece não haver dúvidas sobre o surgimento e utilização de práticas inovadoras nas organizações ao longo do tempo, principalmente quando comparado ao padrão burocrático característico das organizações mecânicas (VOLBERDA, 1998; MINTZBERG, 2008). Estas novas ações impulsionaram novas formas de gerenciamento e, consequentemente, de estruturas organizacionais, como as configurações *Adhocrática* (MINTZBERG, 2008), em rede (QUINN; ANDERSON; FINKELSTEIN, 2001) e autogestão (HAMEL, 2011), por exemplo. Acredita-se que tanto as novas práticas quanto as

novas estruturas estão relacionadas à necessidade de constante adaptação ao ambiente (VOLBERDA, 1998).

Portanto, diante de um mercado cada vez mais turbulento, começa-se a questionar diversos paradigmas das práticas e teorias administrativas. O avanço da tecnologia, a necessidade de crescimento e a facilidade de acesso dos consumidores a informação, tornam o cenário ainda mais complexo e competitivo (VOLBERDA, 2004).

Contudo, percebe-se que não há consenso sobre o tema. Enquanto alguns autores, como Clegg (1990) e Parker (1992), entendem tais práticas como a representação da desdiferenciação do modelo burocrático, por outro lado, autores como Tsoukas (1992) e Volberda (1998) afirmam que as novas práticas identificadas nas organizações atuais representam uma adaptação organizacional diante do ambiente externo, ou seja, o modelo Weberiano está sendo flexibilizado, porém, isto não corresponde a uma ruptura.

O modelo concebido por Weber (1979) apresenta o tipo-ideal de organização burocrática e pressupõe a dominação embasada no princípio de autoridade racional-legal. Este princípio é caracterizado a partir de três elementos básicos, a saber: o formalismo, a impessoalidade e o profissionalismo. No modelo Weberiano, o processo de tomada de decisão ocorre com base em padrões de interações estruturados. Os procedimentos e normas a serem utilizados são definidos previamente na estrutura hierárquica, sendo que as decisões são tomadas em função da maximização da eficiência organizacional.

Diante do exposto, a primeira possibilidade de compreensão desta discussão está relacionada à ótica pós-modernista, que compreende estas novas estruturas organizacionais como uma ruptura ao modelo burocrático. Portanto, o pós-modernismo estaria substituindo a visão moderna da teoria organizacional. Esta visão é capitaneada por Clegg (1990) e trata as novas formas como uma manifestação de modos de racionalidade divergentes daquelas comumente identificadas no modelo burocrático, concebido por Max Weber em sua célebre obra, que aborda o ‘tipo ideal’ das organizações.

Já a segunda possibilidade está pautada na visão modernista das organizações e visa discutir as novas alternativas estruturais como uma resposta a ambientes turbulentos e competitivos, isto é, as práticas organizacionais apontam para a flexibilização do modelo Weberiano a partir das exigências de adaptação ao ambiente (TSOUKAS, 1992; VOLBERDA, 1998).

Diante das discussões identificadas na literatura, a presente pesquisa parte do princípio que as novas práticas organizacionais estão

relacionadas à compreensão estratégica das organizações, logo, visam a constante adaptação ao ambiente que estão inseridas. Deste modo, aprofunda-se a seguir as concepções acerca das novas estruturas organizacionais a partir da concepção modernista, principalmente com base nos estudos de Volberda (1998).

As discussões sobre novas estruturas organizacionais apresentadas na literatura, que destacam o gerenciamento mais flexível, com processos de tomada de decisão mais frequente, rápido e complexo, com contínuos e amplos fluxos de informações dentro e fora do ambiente organizacional, vinculadas à distribuição de informações mais direcionada e com melhor gerenciamento e estímulo de aprendizagem organizacional, dentre outras características, demonstram à importância de discuti-las, principalmente de forma empírica (HUBER; GLICK, 1995; VOLBERDA, 2004).

Ainda que em décadas passadas as estruturas organizacionais tradicionais tenham sido eficazes em ambientes relativamente estáveis, as alterações no grau de turbulência dos ambientes, provocadas por diversos fatores, como a globalização dos mercados, a evolução da tecnologia, a diminuição nos ciclos de vida dos produtos, a facilidade da busca de informações, têm alterado de forma considerável os parâmetros de competição mercadológica a partir da década de 90. Acredita-se que ao invés de longos e estáveis períodos, onde as organizações poderiam obter uma vantagem competitiva, a competição é cada vez mais caracterizada por vantagens de curtos períodos, pontuados por frequentes interrupções (VOLBERDA, 1996).

Hall (2004) também declara que as estruturas organizacionais cada vez mais irão precisar se adaptar ao seu ambiente. Grande parte das organizações caminha na direção da utilização das novas práticas apresentadas por Huber e Glick (1995), algumas de forma mais lenta e gradual, outras de maneira mais drástica e direta. Contudo, elas estão em constantes mudanças, formulando novas estruturas, que por sua vez servem como base para as práticas organizacionais e até mesmo as impulsionam.

Assim como nas discussões sobre o planejamento estratégico, percebe-se a preocupação dos estudiosos em cada vez mais estimular a flexibilidade nos processos que envolvem a gestão das organizações.

Contudo, Mintzberg (2008) faz um alerta para os avanços relacionados às novas estruturas organizacionais. Para o autor, tanto as novas práticas quanto as novas configurações, são eficazes em determinadas organizações, dependendo de diversos fatores, dentre eles o ambiente e o mercado na qual está inserida. As estruturas orgânicas,

conforme a sua concepção de *Adhocracia*, mesmo que seja considerada uma evolução nas estruturas organizacionais, deve-se ser planejada e gerenciada com cuidado, uma vez que em determinadas organizações ela pode ser inapropriada e, por consequência, ineficaz. Hamel (2011) demonstrou que é possível estruturar uma grande empresa a partir da autogestão, por exemplo, entretanto, esta decisão deve ser tomada com cuidado e muito estudo, uma vez que a estrutura errada pode impulsionar o fracasso, conforme apontou Drucker (1997).

Ainda, acredita-se que as estruturas orgânicas estejam cada vez mais presentes nas organizações contemporâneas, tendo em vista a grande possibilidade dos ambientes serem continuamente mais complexos e dinâmicos (MINTZBERG, 2008). Neste caso, também é possível fazer uma relação com a área de *Strategic Managament*, uma vez que diversos autores, inclusive o próprio Mintzberg, proferem que a eficácia da gestão estratégica de uma organização depende de diversos fatores, dentre eles a característica da própria organização e a dinâmica do mercado.

Há mais de quatro décadas, Sapolsky (1967) já concluía todas estas prerrogativas. Em sua pesquisa, o autor identificou que os profissionais que tinham a função de formular e adaptar as estruturas das grandes organizações estavam em uma situação difícil, uma vez que sentiam a necessidade e a pressão para formularem estruturas que impulsionasse a criatividade e a inovação dos funcionários, mas que ao mesmo tempo pudesse manter o controle. Portanto, percebe-se que estes desafios são antigos e permanecem até hoje.

A capacidade de adaptação ambiental das organizações torna-se fundamental para o alcance dos objetivos propostos e até mesmo à sua sobrevivência, especialmente nas atuações em contextos sujeitos a mudanças constantes. Portanto, estas novas estruturas estejam surgindo como resposta as constantes transformações políticas, legais, culturais, sociais e econômicas que ocorrem constantemente, sendo que, principalmente com o avanço da tecnologia, elas afetam todos os países com o fenômeno da globalização. Ainda, é possível afirmar que estes mesmos avanços formam um fator determinante para o surgimento de novas organizações do trabalho, possibilitando o advento da flexibilidade organizacional (VOLBERDA, 1998; 2004).

Desta maneira, após realizar a necessária contextualização do tema, torna-se oportuno enfatizar o referencial metodológico concebido por Volberda (1998). Logo, inicia-se apresentando a dualidade do conceito de flexibilidade proferido pelo autor. Para ele, a flexibilidade

pode ser compreendida a partir de duas variáveis: tarefa gerencial e tarefa do *design* organizacional.

Entende-se a tarefa gerencial como o grau de variedade e velocidade das soluções apresentadas em situações de turbulência não esperadas, isto é, relaciona as capacidades dinâmicas da gerência administrativa. Já a tarefa do *design* organizacional é compreendida a partir da possibilidade de reação no tempo e na direção certa no que diz respeito ao ambiente organizacional. Referente a esta tarefa, Volberda (1998) propõe o gerenciamento de barreiras organizacionais, que por sua vez são divididas em tecnológicas, estruturais e culturais, de forma a obter condições adequadas ao ambiente em que a organização opera.

Neste caso, é possível perceber que a estrutura organizacional faz parte do segundo princípio abordado por Volberda (1998), ou seja, o processo de tarefa do *design* organizacional. Segundo o autor, a partir das características da tecnologia, da estrutura e da cultura organizacional, é possível identificar o potencial de flexibilidade de uma organização. Logo, levando em consideração os objetivos desta pesquisa, abordou-se no decorrer deste capítulo as discussões acerca da estrutura organizacional.

Diante do exposto e devido as constantes mudanças que impactam nos processos estratégicos de qualquer organização, vale citar a importância do potencial de flexibilidade, para posteriormente abordar o potencial de flexibilidade estrutural. Mas afinal, o que é potencial de flexibilidade?

Na concepção de Guimarães e Silva (2000), o conceito de flexibilidade é um termo que se encontra associado à ideia de inovação, de mudança e de capacidade de adaptação, de forma que a organização possa responder de modo eficiente às demandas sociais de seus clientes e dos demais agentes que compõem os seus ambientes.

Legge (1995) complementa que a flexibilidade organizacional é a reestruturação do processo e do mercado de trabalho para aumentar a versatilidade do modelo e estender a adaptabilidade a novas tecnologias de produção. Por sua vez, estas tecnologias quando inseridas no ambiente externo apresentariam efeitos dramáticos nos negócios, uma vez que as mudanças neste ambiente são rapidamente sentidas pela empresa. Dessa forma, uma organização que esteja totalmente comprometida com uma única forma de tecnologia pode sofrer grande impacto diante das mudanças de mercado e mesmo ser incapaz de se ajustar a estas mudanças se não tiver a capacidade de se adaptar a uma flexibilidade organizacional (MONTANA; CHARNOV, 1999).

Com base em sua pesquisa, Suarez, Cusumano e Fine (1995) declaram que a flexibilidade surgiu a partir da necessidade das organizações se adaptarem a mercados turbulentos e altamente competitivos. Os pesquisadores analisaram quatorze grandes fabricantes de produtos eletrônicos, japonesas, americanas e europeias, e concluíram que o potencial de flexibilidade nestas fábricas foram impulsionados principalmente pela instabilidade do mercado na década de 70 e pelo aumento da concorrência de forma global em grande parte dos mercados no início da década de 80.

Um ambiente competitivo pode influenciar as organizações a movimentarem-se mais rapidamente, sendo que o modelo organizacional que apresenta formas flexíveis de atuação, no ambiente externo e interno, poderia responder mais adequadamente a uma larga variedade de mudanças em mercados competitivos. O que se presume então é que, diante de um ambiente em significativa mutação, é arriscado que as organizações insistam no funcionamento regular dos seus processos, pois sem flexibilidade a organização pode ter a sua sobrevivência ameaçada (SUAREZ; CUSUMANO; FINE, 1995; VOLBERDA, 1998; 2004).

Parece haver um crescente consenso entre os administradores de que o futuro das formas organizacionais passa longe das prescrições tradicionais que pregam o controle de cima para baixo, o mecanicismo e a hierarquia. A flexibilidade está, cada vez mais, sendo tomada como marca de excelência organizacional. A empresa flexível estimula a criatividade, a inovação e a velocidade, enquanto o desafio é manter a coordenação, o foco e o controle (VOLBERDA, 1998).

De acordo com Volberda (1998), o potencial de flexibilidade estrutural se refere à capacidade que a organização possui em ter maior ou menor flexibilidade em decorrência de uma estrutura orgânica ou mecanicista. Para isso, serão explorados os conceitos de potencial de flexibilidade estrutural, de acordo com as definições e com o referencial metodológico proposto pelo autor.

O referencial metodológico de Volberda (1998) é composto por três subdimensões, a saber: forma organizacional básica, sistema de planejamento e controle e processos de regulação. Cada uma delas é formada por indicadores, que por sua vez são utilizados para analisar o potencial de flexibilidade estrutural. O resultado geral de todas estas subdimensões e indicadores demonstrarão se a estrutura da organização é caracterizada como mecânica ou orgânica. A seguir, apresenta-se cada uma das subdimensões e seus respectivos indicadores.

2.3.5.1 Forma organizacional básica

A primeira subdimensão refere-se à forma organizacional básica, que representa a maneira com que a empresa organiza suas atividades, sua quantidade de níveis hierárquicos e o nível que as tarefas gerenciais são funcionalizadas. Portanto, esta primeira subdimensão divide-se em três indicadores: modo de agrupamento, níveis hierárquicos e grau de funcionalização administrativa.

Entende-se por agrupamento a maneira pela qual a organização envolve os indivíduos, as atividades, as unidades, os núcleos e assim por diante, até que se tenha uma organização unida num mesmo contexto. É possível identificar três formas básicas de agrupamento:

a) funcional: baseada no conhecimento e habilidades, processo de trabalho e função;
b) produto/serviço: a divisão é realizada com base nos produtos ou serviços ofertados;
c) mercado alvo: dividido por localidades, base de clientes, dentre outros.

Quanto maior a utilização da divisão funcional, mais a organização é considerada mecânica. Por outro lado, se a opção é a utilização de mercado alvo, a organização passa a ser analisada como uma organização com alto potencial de flexibilidade estrutural.

Quanto à análise do nível hierárquico, refere-se à identificação da forma como o poder está subdividido na organização. Uma empresa com poucos níveis hierárquicos é entendida como orgânica, em contrapartida, organizações com altos níveis hierárquicos, ou seja, muitas linhas de poder - diretor, gerente, supervisor, coordenador, líder, encarregado, dentre outros - pode ser entendido como baixo potencial de flexibilidade.

A funcionalização é a análise do modo como as áreas funcionais da organização estão alocadas e divididas. Em uma determinada organização com alta funcionalização, a divisão das responsabilidades é clara entre os indivíduos que gerenciam ou planejam e os indivíduos que apenas executam as tarefas operacionais. É possível definir que em uma organização com alta funcionalização, cada cargo ou núcleo é especializado e responsável por uma função específica.

2.3.5.2 Sistema de planejamento e controle

O sistema de planejamento e controle, segunda subdimensão de acordo com o referencial metodológico de Volberda (1998), oferece

subsídio para a forma organizacional básica, uma vez que estimula e controla determinadas ações no ambiente interno da organização. Trata-se de como ocorre a regulação de objetivos e definição de prioridades, programação interna de planejamento e controle de progresso e sua avaliação, sendo que a sua análise pode resultar em duas categorias: elaborado e rudimentar.

A regulação de objetivos e definição de prioridades é analisada a partir da característica rudimentar ou elaborada que a estrutura impõe nos seus funcionários. Compreende principalmente a participação dos funcionários na definição dos objetivos organizacionais.

Já a programação interna de planejamento e o seu respectivo controle exprime como estes objetivos organizacionais supracitados se desdobram nas diversas partes que compõe a estrutura organizacional.

O terceiro indicador refere-se ao controle do progresso e a avaliação dos resultados, que é analisado a partir da identificação de como ocorre o controle sobre o desempenho de acordo com os objetivos pré-estabelecidos e ao *feedback* necessário para mensurar e avaliar os resultados.

Portanto, a análise destes indicadores é pautada no modo que a organização utiliza seus sistemas internos. Quanto mais meticuloso e detalhado forem estas ações, menor será sua capacidade de flexibilidade estrutural. Isto porque os sistemas rudimentares são considerados mais abertos e adaptativos, uma vez que ao invés de objetivar o determinismo e o controle específicos de ações, abrem espaços para experimentos e ações intuitivas, promovendo soluções relativamente originais para novos problemas e tomadas de decisões urgentes. Os sistemas rudimentares caracterizam-se pela maior abertura da participação dos funcionários no processo de planejamento, metas qualitativas de longo prazo deixando margem para avaliações subjetivas e poucos sistemas internos de avaliação e controle; sendo, portanto, um dos principais pontos de discussão no que diz respeito ao desafio em manter a coordenação, o foco e principalmente o controle em organizações orgânicas.

2.3.5.3 Processos de regulação

A terceira subdimensão refere-se aos processos de regulação, que por sua vez pode ser dividido em regulação de tarefas, regulação do comportamento, regulação de ajustes mútuos e regulação da tomada de decisão.

No que diz respeito à regulação das tarefas destacam-se os seguintes indicadores: amplitude da tarefa, profundidade da tarefa e intercambialidade.

A amplitude da tarefa refere-se à variabilidade das tarefas executas pelos indivíduos, isto é, a forma de divisão do trabalho na organização. Para a realização desta análise, identifica-se o ciclo de tempo necessário para um funcionário realizar o conjunto das atividades básicas na qual ele é responsável. Logo, quando o trabalho é caracterizado por um ciclo de tempo curto ele corresponde a um escopo de tarefas restrito, embasado na repetição das atividades. Isto facilita o aprendizado para a realização destas atividades, entretanto, a baixa amplitude tende a limitar a iniciativa dos funcionários e, então, restringir o potencial de flexibilidade.

A profundidade da tarefa está relacionada ao grau de controle que os funcionários possuem sobre as suas próprias atividades. Caso haja baixa profundidade de tarefas, o controle por estas atividades pode ser realizado de duas formas: através de um gerente - que deve ter uma visão geral para coordenar estas atividades - ou por meio de regras e procedimentos. Portanto, percebe-se que a baixa profundidade limita o autocontrole das tarefas e o substitui por um controle explicito por alguém ou algo. Assim, uma baixa profundidade de tarefas diminui o potencial de flexibilidade. Em contrapartida, por meio de atividades verticalmente enriquecidas, os funcionários detém mais controle sobre suas próprias atividades, ampliando seus ciclos de autoridade e responsabilidade, aumentando o potencial de flexibilidade.

Por fim, a intercambialidade significa a possibilidade de trocas de papéis/funções com os demais indivíduos da organização. Quando as tarefas são consideras limitadas, e mesmo assim não há intercâmbio entre elas, o potencial de flexibilidade é entendido como extremamente baixo. Ou seja, mesmo exercendo atividades simples, os funcionários não podem ser recolocados ou alterados para outras partes da organização, seja pela necessidade de adaptação a novas demandas ou até mesmo por motivos de doença. Portanto, o alto potencial de flexibilidade está relacionado à possibilidade de revezamento e troca de tarefas com outros membros da organização, independente de cargo, nível hierárquico ou função.

Sugere-se que a análise do nível de especialização das tarefas ou divisão do trabalho seja realizado primeiro. Desta forma, é possível identificar que há um componente horizontal e um vertical, que se refere respectivamente à amplitude e a profundidade do trabalho. Somente após este diagnóstico, deve-se estudar a intercambialidade. Dependendo

desses indicadores, é possível identificar se a regulação das tarefas possui características de baixo ou alto potencial de flexibilidade.

O segundo indicador da terceira subdimensão é a regulação do comportamento, que diz respeito ao nível no qual o comportamento dos indivíduos é programado com antecedência. A identificação deste fator ocorre por intermédio do resultado da análise dos seguintes indicadores: padronização, formalização e treinamento e educação.

A padronização está relacionada à previsibilidade do comportamento dos indivíduos no que se refere ao exercício das suas atividades – o quão especificado e programado elas são - e como o resultado destas tarefas são mensurados - como produtos ou desempenhos. Já a formalização diz respeito à forma da qual o comportamento é definido, através de descrições e prescrições, que resulta no nível que as regras, os procedimentos e as comunicações são formalizados através de documentos. E o último indicador, treinamento e educação, é a capacitação dos indivíduos para a execução das suas atividades cotidianas.

O terceiro indicador da subdimensão processos de regulação refere-se à regulação de ajuste mútuo, que é compreendido como a identificação do modo que a comunicação e os processos de tomada de decisão ocorrem em conjunto com vários indivíduos independente do seu núcleo ou departamento e cargo, ou seja, cruzam as linhas dos níveis hierárquicos e da funcionalização de uma organização. Pode ser analisados a partir de dois indicadores básicos: dispositivos de contatos e descentralização horizontal.

Os dispositivos de contato são caracterizados pelas formas de comunicação laterais que articulam a tomada de decisão e, assim, acabam reduzindo a autoridade. Eles podem ocorrer de forma natural, por grupo ou por influência. Na abordagem natural existe forte contato entre as subtarefas, a ligação pode ser elaborada para realizar contatos interdepartamentais, evitando as longas linhas de comunicação dos níveis hierárquicos. A forma de grupo é geralmente utilizada quando há excedente de informação na capacidade de um único caminho de ligação, logo, diversos departamentos são envolvidos para a resolução da determinada questão. Já a abordagem por influência ocorre quando uma grande quantidade de decisões relevantes é realizada por grupos em níveis hierárquicos mais baixos e, consequentemente, geram problemas de liderança. Neste caso, criam-se papéis de integração, onde a coordenação deste processo fica a cargo de um integrador, que não necessariamente participa da atividade em si. Há um *continuum* entre a

forma natural e a forma de influência, que corresponde respectivamente à alto e baixo potencial de flexibilidade.

Já a descentralização horizontal refere-se ao nível de autonomia horizontal das diversas partes que compõe a estrutura organizacional. Quando o nível é alto, estas partes não necessitam uma das outras para a realização das tarefas e é possível a definição do plano de ação para a resolução dos problemas dentro do conjunto prescrito pelas unidades superiores. Em contrapartida, quando o nível de autonomia horizontal é baixo, as partes são fortemente relacionadas, com baixa descentralização horizontal, o que limita o desenvolvimento do potencial de flexibilidade. Logo, quanto mais natural for o contato entre os indivíduos de áreas diferentes e maior a independência de uma unidade em relação às demais, maior o seu potencial de flexibilidade no que refere aos ajustes mútuos de uma organização.

Quanto à regulação da tomada de decisão, quarto indicador da terceira subdimensão, é possível compreendê-lo através da forma como ocorre a participação de diferentes níveis hierárquicos na efetiva tomada de decisão - através do compartilhamento de informações, na abertura para opiniões ou na distribuição do poder de decisão nas camadas hierárquicas inferiores. Conclui-se que a análise do potencial de flexibilidade é realizada por intermédio da delegação e participação da tomada de decisão.

A delegação concebe a condição com que o poder de tomada de decisão é transferido para níveis hierárquicos mais baixos. Ela tende a capacitar a organização a responder as demandas locais de forma mais rápida, além de motivar os subordinados, uma vez que satisfaz a necessidade de realização de uma atividade significativa para a organização. Ademais, permite liberar os gerentes nas decisões relativamente rotineiras, contribuindo para o foco em questões mais estratégicas. O alto potencial de flexibilidade está diretamente relacionado ao alto nível de delegação que a organização dispõe.

Já a participação na tomada de decisão analisa a intensidade de abertura aos subordinados a opinar, sugerir e argumentar em questões estratégicas. Ela impulsiona a iniciativa e a responsabilidade de níveis hierárquicos mais baixos. Portanto, quanto maior a participação dos funcionários no processo de tomada de decisão, maior será a probabilidade do desenvolvimento de flexibilidade estrutural.

Com a finalidade de resumir o que foi abordado nesta seção, apresenta-se o quadro a seguir:

Quadro 1 - Potencial de flexibilidade estrutural

SUB-DIMENSÃO	**INDICADOR**	**MECÂNICA** (baixo potencial de flexibilidade)		**ORGÂNICA** (alto potencial de flexibilidade)
Forma organizacio-nal básica	Agrupamento	Funcional	Produto/ serviço	Mercado alvo
	Níveis hierárquicos	Muitos/alta		Poucos/ achatada
	Funcionalização	Alta		Baixa
Sistema de planejamento e controle	Regulação de objetivos e definição de prioridades	Elaborado		Rudimentar
	Programação interna de planejamento	Elaborado		Rudimentar
	Controle de progresso e avaliação	Elaborado		Rudimentar
Processos de regulação	Regulação de tarefas			
	1. amplitude da tarefa	Estreita		Ampla
	2. profundidade da tarefa	Simples		Complexa
	3. intercambilida-de	Baixa		Alta
	Regulação do comportamento			
	1. Padronização	Alta		Baixa
	2. Formalização	Alta		Baixa
	3. Treinamento e educação	Baixo/ rotineiro	Alto/ Pro-fissional	Artífice
	Regulação de ajustes mútuos			
	1. Dispositivos de contatos	Forma de influência	Grupo	Forma natural
	2. Descentraliza-ção horizontal	Muito unidos		Pouco unidos
	Regulação da tomada de decisão			

	1. Delegação	Baixa		Alta
	2. Participação	Baixa/ exclusiva		Alta/ participativa

Fonte: Adaptado de Volberda (1998).

Então, utilizando as subdimensões e indicadores supracitados, é possível identificar se uma organização é mecânica - baixo potencial de flexibilidade - ou orgânica - alto potencial de flexibilidade. Por estruturas mecânicas, entendem-se como organizações com alto nível hierárquico, divisão funcional, processos altamente regulados por sistemas de planejamento e controle elaborados e alto processo de regulação de tarefas, comportamento, de ajuste mútuo e de tomada de decisão. Já em estruturas orgânicas, o potencial de flexibilidade é alto devido à adoção de divisão matricial, com nível hierárquico achatado, sistema de planejamento e controle focado no resultado, dentre outras características (VOLBERDA, 1998).

A capacidade de flexibilidade da organização não depende apenas da análise global da estrutura organizacional, mas de todas as características que a compõe, além de outras dimensões que fazem parte deste processo. No entanto, vale a ressalva de Mintzberg (2008), que afirma que a implementação de uma estrutura orgânica, não garantirá a eficácia da organização, uma vez que a estrutura organizacional deve estar de acordo com o ambiente na qual está inserida (SVEIBY, 1992; HALL, 2004; HREBINIAK, 2006; MINTZBERG, 2008). A adaptação ao ambiente externo torna-se ainda mais importante que as características da estrutura organizacional, portanto, sendo possível uma estrutura mecânica ser mais eficaz que uma estrutura orgânica, por exemplo.

Na realidade, percebe-se que a estrutura é embasada em diversos elementos, fatores e atributos, sendo a adaptação ao ambiente um deles. Portanto, esta prerrogativa também justifica a opção de seguir a linha modernista de estudo das novas estruturas organizacionais (TSOUKAS, 1992; VOLBERDA, 1998).

Diante do exposto neste referencial, é possível identificar a preocupação dos autores em tipificar e detalhar a estrutura, o que representa a necessidade da compreensão no interior do ambiente organizacional. Ao realizar a análise das relações entre estrutura e estratégia no contexto empresarial, acredita-se que aprofundar a compreensão de como cada uma das subdimensões e indicadores influenciam e são influenciadas pela formulação e implementação das estratégias geradas a partir do planejamento estratégico compõe um

avanço para a literatura da área. Desta forma, a próxima seção apresenta questões importantes acerca da relação entre estratégia e estrutura.

2.4 RELAÇÃO ENTRE ESTRATÉGIA E ESTRUTURA

Não há consenso no que diz respeito à relação entre estratégia e estrutura. Há estudiosos que afirmam que a estrutura segue a estratégia (CHANDLER, 1962; HOMBURG; KROHMER; WORKMAN, 2004; HREBINIAK, 2006), enquanto outros proferem que a estrutura organizacional é quem define a estratégia (HALL, 2004; CERTO; PETER, 2005). Ainda, há pesquisas que demonstram que a estrutura e a estratégia se influenciam de forma recíproca no ambiente organizacional (BRENES; MENA; MOLINA, 2008; GALAN; SANCHEZ-BUENO, 2009; AMITABH; GUPTA, 2010; KICH; PEREIRA, 2011a).

Esta relação é ainda mais acentuada quando as estratégias são geradas a partir do planejamento estratégico, uma vez que a própria ferramenta tende a engessar os processos internos, que é justamente uma das críticas ao planejamento estratégico (POISTER, 2010; ESTRADA; ALMEIDA, 2007).

A literatura indica que Chandler (1962) é um dos pioneiros nos estudos sobre a relação entre estrutura e estratégia organizacional. A partir de sua célebre obra *Strategy and Structure* - primeira versão publicada em 1962 e ainda bastante discutida na literatura da área (GALAN; SANCHEZ-BUENO, 2009) - o autor profere que a estratégia organizacional determina sua estrutura. Além disso, ele expõe que a estrutura é projetada visando à integração dos recursos existentes de acordo com a demanda atual da organização, já a estratégia trata-se de um planejamento para a alocação de recursos futuros.

Chandler (1962) concebe que as companhias são administradas através da inércia, isto é, somente alteram sua orientação ou estratégia quando são obrigadas por pressões competitivas. Ademais, o sucesso destas mudanças estratégicas depende diretamente das alterações decisivas na estrutura organizacional. A partir de então, o autor profere sua notável afirmação: a estrutura segue a estratégia.

Na época, esta tese ficou claramente comprovada após as alterações estruturais advindas da competitividade do setor automobilístico, capitaneadas principalmente pela linha de montagem da Ford e GM (CHANDLER, 1962). Também é possível identificar uma relação de causa e efeito entre estratégia e estrutura em organizações que adotam a estratégia de integração vertical – também chamada de verticalização, isto é, a partir do momento que a companhia assume o

controle ou produção sobre novas e diferentes etapas relacionadas à transformação de insumos em produtos finais ou na execução dos seus serviços, cria-se a exigência de adequação da sua estrutura organizacional (PORTER, 1980). Portanto, identifica-se a veracidade da prerrogativa de Alfred Chandler.

Impulsionados por estas conclusões, percebe-se que o interesse pelo tema vem aumentando ao longo dos anos. A relação entre estratégia e estrutura se mantém atuais, mesmo após mais de cinco décadas de discussões, no entanto, acredita-se que os estudos atuais se concentram na causalidade entre estratégia e estrutura, isto é, qual constructo realmente influencia e qual é influenciado e como ocorrem estas influências? (GALAN; SANCHEZ-BUENO, 2009).

Na concepção de Whittington (2002), os autores das perspectivas clássica e evolucionista, proferem que a estrutura segue a estratégia. Já os pesquisadores caracterizados pelas perspectivas processuais e sistêmicos, os quais concebem que na prática as estratégias podem ser modeladas pelas estruturas. Importante ressaltar, que a partir da concepção de Whittington (2002), Chandler (1962) está incluso na perspectiva clássica de estratégias genéricas.

Homburg, Krohmer e Workman (2004) concordam com Chandler (1962) quando afirmam que a estratégia define a estrutura. Conforme também exposto por Hrebiniak (2006), os autores descrevem que, a partir de um modelo sequencial, as organizações decidem a estratégia e, posteriormente, analisam a forma como irão adequar às definições organizacionais, dentre elas está a estrutura organizacional.

Já no entendimento de Amitabh e Gupta (2010), que realizaram uma análise de relação entre estrutura, estratégia e desempenho, a estrutura é considerada um dos fatores fundamentais para a implementação de uma estratégia de sucesso, principalmente porque o desempenho é diretamente influenciado pela maneira como as atividades de uma organização são estruturadas.

Nesta mesma linha de raciocínio, a conclusão da pesquisa de Brenes, Mena e Molina (2008) identifica que a implementação de uma estratégia bem sucedida está diretamente relacionada ao alinhamento entre estratégia, estrutura e cultura organizacional. Quanto aos elementos da estrutura que impactam no sucesso da execução da estratégia, os pesquisadores destacam o potencial de descentralização, principalmente relacionado à delegação de tomada de decisões a níveis hierárquicos inferiores, além da relação eficaz entre os processos internos e os sistemas de trabalho.

Waterman, Peters e Phillips (1980) também contribuem com o tema quando advogam que a implementação eficaz da estratégia é diretamente atendida pela relação entre sete fatores organizacionais, a saber: a própria estratégia, a estrutura, os sistemas, as habilidades, o apoio, o estilo e o valor compartilhado. Neste caso, percebe-se que os autores demonstram a preocupação em envolver todos estes fatores, sendo todos eles interdependentes e fundamentais para o sucesso da execução da estratégia.

Além disso, a estrutura foi identificada por Hussey (1996), por Hrebiniak (2006) e por Pereira (2010) como um fator organizacional essencial para o sucesso da implementação das estratégias. Os autores concordam que a estrutura deve estar alinhada com a estratégia, além de proporcionar a coordenação, o compartilhamento das informações e definir de forma clara a responsabilidade de cada membro.

> o que faz com que um processo de Planejamento Estratégico funcione é a cultura da organização [...]; uma estrutura organizacional coerente com as características da organização e do modelo do planejamento escolhido; as habilidades, os talentos e o nível de conhecimento das pessoas que estão à frente do processo; uma liderança forte e capaz o suficiente para estimular e influenciar no momento necessário; e procedimentos e mecanismos eficientes e eficazes sempre com vista nos resultados futuros (PEREIRA, 2010, p. 64).

Hall (2004) expõe que a partir do momento que a estrutura determina a distribuição de poder, a divisão dos níveis hierárquicos, as relações dos processos internos e, principalmente, a divisão do trabalho, é ela quem conduz a estratégia, justamente porque é a estrutura que estabelece quem vai participar do processo de formulação e implementação estratégica. Enfatiza-se que em casos onde não haja a formalização da estratégia, esta relação é mais acentuada, uma vez que as estratégias tendem a ser geradas por processos emergentes.

Não parece haver dúvidas que há uma relação bastante próxima entre estrutura e estratégia. No entanto, percebe-se não haver qualquer consenso sobre o tema. Alguns pesquisadores concebem que a estratégia transforma e determina a estrutura, enquanto outros proferem que a estrutura concebe as diretrizes básicas da estratégia. Mas afinal, como as estratégias geradas a partir do processo de planejamento influenciam ou

são influenciadas pela estrutura organizacional? Em outras palavras, qual a relação entre a implementação do planejamento estratégico e a estrutura na prática de uma organização? Visando compreender estas questões, apresenta-se a seguir algumas concepções de autores que se destacam na discussão sobre este tema na literatura.

Segundo Hrebiniak (2006), o planejamento estratégico impacta de forma direta a estrutura, haja vista que ele determina a interdependência entre as diversas partes que compõe a organização, além de distinguir as funções e indivíduos que devem atuar em um mesmo objetivo, seja trabalhando na mesma atividade ou não. Deste modo, a estratégia define os métodos de coordenação e integração necessários para a realização das atividades, que por sua vez, é característica básica da estrutura organizacional.

De acordo com os entrevistados da pesquisa de Hrebiniak (2006, p. 115)

> a estrutura muitas vezes é estabelecida ou alterada pelos motivos errados. Os esforços de planejamento ou replanejamento são mal orientados e, não raras vezes, são frustrantes ou estão fadados ao insucesso. A integração ou coordenação de diversas unidades estruturais é deficiente ou incompleta. A conexão com a estratégia durante as alterações na estrutura não é muito clara ou, muitas vezes, é simplesmente inexistente.

O que demonstra a relevância da coordenação e integração das diversas unidades, justamente o que o planejamento estratégico é capaz de contribuir. Neste contexto, os estudos de Spee e Jarzabkowski (2009) comprovaram que a implementação do planejamento estratégico é capaz de relacionar as diversas unidades da organização, criando o que Mintzberg (2008) chama de ‘cola’ que mantém uma organização unida.

Spee e Jarzabkowski (2009) proferem que a interligação impulsionada pelo planejamento estratégico é de suma importância para facilitar as interações sociais de uma companhia, que por sua vez tem o poder de facilitar a prática e a execução das estratégias. Sabe-se que para a execução bem sucedida da estratégia é necessário que ela seja reconhecida e legitimada pelos diversos membros e grupos de interesses que compõe a organização, sendo que por meio destas interações é possível até mesmo perpassar as fronteiras dos departamentos ou

unidades, através da distribuição do poder hierárquico e da divisão das tarefas e unidades.

Vale destaque também a pesquisa de Kich e Pereira (2011a), que concluíram que a estrutura influenciou o planejamento estratégico uma vez que grande parte das decisões é tomada pelos indivíduos que compõe a alta administração, assim como foi influenciada, tendo em vista a criação de um departamento que é responsável exclusivamente para as questões estratégicas da organização. Percebe-se que o planejamento estratégico aumentou a integração entre os setores, principalmente devido à busca dos mesmos objetivos, que é uma das principais vantagens da ferramenta organizacional em questão. Portanto, percebe-se uma relação concomitante entre estratégia e estrutura.

Ackoff (1982) concebe que o planejamento estratégico impacta a estrutura organizacional a ponto de gerar a necessidade de reorganização do sistema. Para os autores, aceitar as limitações da estrutura na implementação do planejamento estratégico pode privar a organização a colher as principais vantagens deste processo, dentre elas, a melhora das interações formais e informais, do processo de tomada de decisão e da descentralização, principalmente devido ao aumento da autonomia e do comprometimento a partir do momento que a organização possui um caminho claro a ser percorrido.

Diante do exposto, pode-se afirmar que as interações formais e informais são de suma importância para a estrutura organizacional. Compreender e gerenciar estas relações, principalmente as informais, são essencialmente válidas para o sucesso da implementação das estratégias.

Em contrapartida, Hall (2004) defende que a estrutura organizacional é quem define a estratégia. O autor contraria a concepção da perspectiva clássica proposta por Whittington (2002) a partir do entendimento que, na maioria dos casos, os indivíduos que participam do planejamento estratégico compõem a alta cúpula administrativa da organização, ou seja, àquelas que estão no poder. Assim, os indivíduos que estão no poder a partir da configuração da estrutura são quem formulam as estratégias.

Com base nesta prerrogativa, importante enfatizar as possíveis formas de compor a equipe de formulação estratégica de acordo com a metodologia de Pereira (2010), a saber: *top-down*, *botton-up* e misto. Entende-se que principalmente na primeira forma de compor a equipe, a concepção de Hall (2004) faz todo o sentido. Partindo do princípio que a estrutura determina os níveis hierárquicos, o nível de tomada de decisão

e onde e quais as atividades estratégicas são exercidas, a estrutura tem impacto direto nas estratégias organizacionais.

Neste sentido, Certo e Peter (2005) concebem que qualquer alteração na estrutura de uma organização gera impactos diretos na estratégia, principalmente no seu processo de formulação e implementação. Justamente por esta razão, torna-se necessário reconhecer o provável impacto da estrutura na execução da estratégia. Concordando com a concepção de Hall (2004), os autores afirmam também que a definição dos responsáveis por ações estratégicas e até mesmo a definição da equipe de acompanhamento é pautada na estrutura.

Por outro lado, Certo e Peter (2005) discordam da prerrogativa de Hall (2004) quando defendem a criação de uma Unidade Estratégica de Negócio no momento da implementação do planejamento estratégico, o que configura mais uma influência da estratégia na estrutura.

Entende-se que esta Unidade Estratégica de Negócio (CERTO; PETER, 2005) pode contribuir para o processo de implementação estratégica, principalmente coordenando e integrando as diversas unidades relacionadas a cada ação estratégica. Em contrapartida, a partir do momento que esta nova Unidade insere mais um nível hierárquico, ela também pode limitar a agilidade do fluxo de tomada de decisões e atrasar o processo de implementação das estratégias, principalmente devido à centralização de poder que geralmente é impulsionada por este novo nível.

Sobre esta questão, vale ressaltar que Pereira (2010) sugere a composição da Equipe de Acompanhamento e Controle. O autor defende que esta equipe deve ser constituída por funcionários que tenham participado ativamente da fase de formulação estratégica e que tenham representantes de todos os níveis organizacionais. Logo, a responsabilidade é dividida por todos, aumentando a motivação, a participação e a autonomia de todos os membros da Equipe de Acompanhamento e Controle.

A prerrogativa de Pereira (2010) é similar aos resultados da pesquisa de Beer e Eisenstat (2000), que identificaram seis fatores que interferem diretamente no insucesso da implementação das estratégias advindas do planejamento estratégico. Dentre estes fatores, encontra-se o estilo gerencial *top-down*, a falta de desenvolvimento das habilidades dos níveis hierárquicos inferiores e a inadequada coordenação entre as funções, unidades e divisões da organização. Percebe-se que estes três fatores compõe o referencial metodológico de Volberda (1998) e correspondem aos elementos que constituem a estrutura organizacional.

Com base na concepção de estrutura de Volberda (1998) e os elementos citados por Beer e Eisenstat (2000), Bossidy e Charan (2002), Certo e Peter (2005), Hrebiniak (2006), Mintzberg (2008), Spee e Jarzabkowski (2009) e Kich e Pereira (2011a), torna-se possível concluir que a tendência é que as organizações caracterizadas como mecânicas tenham mais dificuldades no processo de implementação das estratégias do que as organizações com estruturas orgânicas, principalmente àquelas geradas a partir do planejamento estratégico.

São vários os princípios que justificam esta afirmação. Primeiramente, devido à alta quantidade de níveis hierárquicos, as relações formais e informais tendem a ser menos eficazes (HALL, 2004; MINTZBERG, 2008). Neste tipo de configuração organizacional, as reuniões geralmente são mais formais, sendo que os indivíduos responsáveis por uma decisão muitas vezes tem dificuldades em se relacionar com outros funcionários, principalmente quando os outros membros envolvidos em uma mesma Questão Estratégica faz parte de níveis hierárquicos superiores. Então, as ações do indivíduo responsável podem ser limitadas pela formalidade, pela falta de confiança e pela própria cultura de um determinado grupo (BEER; EISENSTAT, 2000; BOSSIDY; CHARAN, 2002).

Por exemplo, o indivíduo ocupa o cargo de Analista de Negócios e é responsável por uma Questão Estratégica formulada por meio do planejamento estratégico. Supõe-se que este indivíduo dependerá que o Diretor de Marketing realize determinadas funções para a resolução desta questão estratégica. No entanto, o Diretor possui rotinas e dinâmicas diferentes de um Analista, sendo que isso pode gerar desconfortos e dificultar o alcance dos resultados do planejamento estratégico como um todo. Lógicamente, que este é apenas um exemplo, pautado nas concepções de Bossidy e Charan (2002) e Spee e Jarzabkowski (2009), mas trata-se de um caso prático que pode acontecer a qualquer momento nas grandes corporações.

Contudo, é possível que aconteça o contrário também. Neste caso, o Analista de Negócios pode pensar em uma grande ideia, que irá colaborar com uma determinada Questão Estratégica, tanto no seu processo de formulação como na fase de implementação. No entanto, este indivíduo está há muitos níveis hierárquicos do responsável, que pode ser até o Presidente da empresa. Sem dúvidas que a grande ideia do Analista encontrará mais dificuldades para ser colocada em prática, em comparação com o caso citado no parágrafo anterior, por exemplo (VOLBERDA, 1998; BOSSIDY; CHARAN, 2002).

Bossidy e Charan (2002) complementam que em estruturas mecânicas a dificuldade de comunicação tende a ser maior, pois a informação geralmente vem da Cúpula Estratégica até a Base Operacional, passando por todos os níveis hierárquicos, para realmente ser eficaz, conforme o fluxo de atividades controladas concebidas por Mintzberg (2008). Esta comunicação geralmente é realizada de maneira formal, fato que também pode dificultar o entendimento de todos os níveis, principalmente se levar em consideração o nível educacional, e os termos utilizados pelos mesmos, dos diferentes níveis hierárquicos.

Em contrapartida, em organizações orgânicas o próprio ambiente organizacional proporciona a criatividade, a inovação e a velocidade. Pressupõe-se que os indivíduos são incentivados à proporem ideias, sendo facilitado o seu processo de compartilhamento entre todos os níveis, haja vista que as diversas unidades compostas por gerentes de linha, especialistas e assessores, a tendência é que a comunicação seja estimulada. Esta prerrogativa está pautada na comparação entre as estruturas orgânicas e mecânicas, portanto, entende-se que as estruturas com maior potencial de flexibilidade possuem foco maior na execução das estratégias, enquanto as organizações burocráticas tendem a ter mais facilidade na formulação e dificuldade na implementação das mesmas (VOLBERDA, 1998; 2004; MINTZBERG, 2008).

Além disso, acredita-se que seja mais fácil a execução de estratégias bem sucedidas em organizações onde os processos são considerados mais informais, composta por indivíduos independente da função formal. Um exemplo disto são as organizações matriciais, que possuem filiais em outras regiões geográficas, onde os Gerentes Regionais consultam uns aos outros sobre questões de implementação de determinada estratégia, criando-se assim uma rede informal que pode impulsionar a execução das estratégias (CERTO; PETER, 2005).

Importante destacar que a estrutura organizacional deve estar alinhada com o contexto na qual está inserida, principalmente tendo em vista à dinâmica do mercado e à concorrência. Ou seja, não se garante a eficácia da organização pelo simples fato da organização ter uma estrutura orgânica, por exemplo, pois em muitos casos uma estrutura mecânica pode ser mais condizente com o ambiente interno e externo da organização.

Diante do exposto neste referencial, pode-se concluir que existe uma relação constante e recíproca entre estratégia e estrutura organizacional. Em determinados casos, a estrutura modela a estratégia, em outros a estratégia determina e prescreve a estrutura da organização. No entanto, percebe-se que são poucos os estudos que analisam

profundamente em quais elementos existe esta relação de causa-efeito ou simplesmente de influência.

Esta pesquisa visa justamente abordar esta lacuna, aprofundando os estudos sobre a formulação e, principalmente, implementação das estratégias geradas pelo processo de planejamento estratégico e a sua relação com os elementos que compõe a estrutura organizacional. Para compreender como ocorre essa relação, torna-se fundamental a utilização de procedimentos metodológicos, sendo exatamente este o conteúdo do próximo capítulo.

3 METODOLOGIA

Não há ciência sem a utilização adequada dos métodos científicos (LAKATOS; MARCONI, 2001). Assim, para solucionar o problema de pesquisa tornou-se necessário o emprego de procedimentos metodológicos, que é entendido como a maneira, caminho ou conjunto de ações utilizado para alcançar determinado objetivo de uma pesquisa científica (OLIVEIRA, 1997).

O presente capítulo caracteriza-se pela descrição da abordagem metodológica utilizada para analisar a relação entre o processo de planejamento estratégico e a estrutura organizacional na realidade do MPSC. Está dividido em duas seções principais, que apresentam, respectivamente: a caracterização da pesquisa e as etapas que configuram o presente estudo de caso.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Esta dissertação se caracteriza como um estudo teórico-empírico, realizado por intermédio do método indutivo, utilizando a abordagem de pesquisa qualitativa e estratégia de pesquisa de estudo de caso.

A pesquisa realizou o método indutivo uma vez que se analisou um fenômeno específico em uma determinada organização, objetivando o entendimento do tema e a ampliação do conhecimento teórico (TRIVIÑOS, 1987). Portanto, partindo do princípio que “o objetivo dos argumentos indutivos é levar a conclusões cujo conteúdo é muito mais amplo do que o das premissas nas quais se basearam” (LAKATOS; MARCONI, 2001, p. 86), conclui-se que este método foi o mais condizente para delinear o estudo.

É caracterizada como qualitativa, pois teve o propósito de analisar e interpretar informações, atitudes e padrões dentro de um contexto e descrever suas possíveis relações, sem que haja necessariamente a utilização de dados quantificáveis (TRIVIÑOS, 1987; GODOY, 1995a). Além disso, avaliou a relação entre duas variáveis – planejamento estratégico e estrutura organizacional – e buscou garantir a precisão dos resultados, logo, acredita-se que esta abordagem ajudou a evitar distorções de análise e interpretações (OLIVEIRA, 1997).

Nesta abordagem de pesquisa é possível analisar pequenas amostras sem que haja a necessidade de representar a população, haja vista que a sua intenção é o entendimento e não a mensuração da razão dos processos. Portanto, ao contrário da pesquisa quantitativa, a qualitativa propõe-se a investigar as características de um determinado

fenômeno (GIL, 1991). Desta maneira, a pesquisa qualitativa não se baseia em métodos e técnicas estatísticas, mas sim, no processo e no significado do fenômeno, conforme o escopo da presente dissertação (LAKATOS; MARCONI, 2001). Ademais, entende-se que a pesquisa qualitativa realmente foi a mais apropriada por impulsionar uma relação dinâmica e recíproca entre o objeto e o sujeito de pesquisa, o que permitiu interpretar a relação entre a formulação e a implementação do processo de planejamento estratégico e os elementos constituintes da estrutura organizacional, caracterizando-o e explicando os significados entre as variáveis (GODOY, 1995a).

Visto que na abordagem de pesquisa qualitativa não é possível corresponder aos critérios usualmente utilizados nas ciências naturais e quantitativas, como a validade interna, validade externa e validade ecológica (BRYMAN, 2008), buscou-se atender aos critérios da abordagem de pesquisa qualitativa de acordo com a concepção de Lincoln e Guba (1985), que defendem a utilização de quatro critérios de confiabilidade, a citar:

a) credibilidade: está relacionada à existência de conclusões de análise da pesquisa que corresponda fielmente à investigação dos dados extraídos, principalmente dos dados primários (LINCOLN; GUBA, 1985). Além da elaboração da fundamentação teórica, este critério foi atendido com as constantes triangulações dos dados primários e secundários. Isto corresponde à obtenção da mesma evidência a partir de perspectivas e base de dados diferentes e aumenta a garantia que a análise esteja pautada em informações consistentes. Ademais, além de apresentar no decorrer da dissertação os principais dados identificados na pesquisa de campo, as transcrições e gravações das entrevistas e os dados secundários estão à inteira disposição da comunidade acadêmica. O acesso aos dados de pesquisa possibilita a terceiros confirmar se a análise do pesquisador realmente condiz com a realidade do caso (GODOY, 1995b).
b) transferência: diz respeito ao nível em que as descobertas da pesquisa podem ser replicados ou transferidos para demais estudos (LINCOLN; GUBA, 1985). Apesar de compreender que o estudo de caso restringe-se a um caso específico, portanto, não sendo possível generalizar sua conclusão, considera-se que a análise detalhada do fenômeno, abordando questões do tipo como e por que, auxilia no desenvolvimento científico do tema (YIN, 2009). Do mesmo modo que no

critério anterior, todos os achados, dados primários, dados secundários, fontes, referências e qualquer informação que seja considerada importante para a utilização em futuras pesquisas estão disponíveis aos pesquisadores interessados. Inclusive, no último capítulo desta dissertação propõe-se temas para pesquisadores que tenham interesse na relação entre estratégia e estrutura organizacional.

c) dependência e confirmação: A dependência refere-se à avaliação da qualidade dos processos de coleta e análise dos dados de pesquisa, além da própria análise do fenômeno. Já a confirmação, é a comprovação que a conclusão da pesquisa está de acordo com os dados coletados (LINCOLN; GUBA, 1985). Para seguir o critério de dependência e de confirmação, além da disponibilização dos dados primários e secundários, submete-se e a própria versão final da dissertação para os membros da banca e para a comunidade acadêmica, haja vista que estes são os agentes capazes de confirmar se realmente a pesquisa foi capaz de responder ao objetivo proposto.

Com base no objetivo da presente dissertação, entende-se que a estratégia de pesquisa de estudo de caso seja a mais apropriada (YIN, 2009; GODOY, 1995a; 1995b). A próxima seção apresenta a justificativa desta opção e o referencial metodológico utilizado para embasar o esforço de pesquisa.

3.2 ESTUDO DE CASO

O estudo de caso é considerado um dos procedimentos mais importantes para uma pesquisa qualitativa (TRIVIÑOS, 1987; EISENHARDT, 1989; GODOY, 1995b; YIN, 2009). Esta estratégia de pesquisa deve ser utilizada em casos que envolvem questões do tipo ‘como’ ou ‘por que’, em pesquisas que o investigador possui pouco controle sobre os fenômenos e quando o foco de análise trata-se de um fenômeno contemporâneo em determinado contexto de uma realidade específica (YIN, 2009). Portanto, a justificativa pela utilização do estudo de caso está amparada no próprio objetivo de pesquisa, bem como no entendimento da prática de uma teoria em um contexto com poucos estudos empíricos na realidade de Santa Catarina, como é o tema em questão.

Além disto, o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa que visa o entendimento da dinâmica de um determinado contexto. A pesquisa pode ser sob um único caso ou de diversos casos, mantendo a

possibilidade de analisá-los por diferentes perspectivas, além de poder ser utilizado para realizar uma descrição, testar uma teoria ou gerar uma nova teoria. No momento da escolha dos casos que se pretende pesquisar, a preferência é para casos em que haja maior probabilidade de replicar ou ampliar a teoria estudada, apesar da escolha poder ser aleatória ou randômica (EISENHARDT, 1989). Logo, trata-se de um procedimento metodológico que enfatiza o entendimento de um determinado contexto sem negligenciar a importância da representatividade (LLEWELLYN; NORTHCOTT, 2007).

Diante do exposto, a utilização da estratégia de pesquisa de estudo de caso está embasada nas seguintes premissas:

a) o tema se constitui por diversos componentes, resultando em um ambiente que poderia extrapolar o controle tanto do pesquisador quanto dos sujeitos de pesquisa. Este princípio se confirmou na medida em que a coleta de dados ampliou o entendimento acerca do fenômeno, embora o pesquisador tenha se dirigido ao campo com base em um amplo referencial teórico;
b) havia poucas pesquisas empíricas que pudessem servir de base de estudo, principalmente na realidade econômica, social e política de Santa Catarina;
c) mesmo não sendo um tema relativamente contemporâneo, ainda não havia dados suficientes para a realização de uma comparação quantitativa, por exemplo, principalmente levando em consideração o contexto catarinense;
d) o objetivo da pesquisa é analisar a forma, isto é, como ocorreram as influências e relações, o que tende a aumentar a complexidade do ambiente de pesquisa;
e) pretende-se testar e ampliar uma teoria específica, principalmente, no contexto catarinense.

Conforme ilustra a Figura 8, para desenvolver uma pesquisa consistente utilizando a estratégia de estudo de caso é necessário seguir cinco etapas: delineamento da pesquisa; desenho da pesquisa; preparação e coleta dos dados; análise dos casos e entre os casos; e elaboração dos relatórios (YIN, 2009).

Figura 8 - Etapas de pesquisa de estudo de caso

Fonte: Adaptado de Yin (2009).

Percebe-se que o referencial metodológico de estudo de caso de Yin (2009) é composto por uma sequência de etapas definidas, sendo que as últimas duas etapas ocorrem paralelamente, portanto, não devem ser isoladas. A opção de seguir este referencial para embasar a presente dissertação também está amparada no entendimento de Stake (2005), pois, segundo o autor, um estudo de caso de qualidade segue práticas de análise disciplinadas e de triangulação para trazer à tona o que merece ser chamado de conhecimento empírico, separando-o do que é apenas opinião e preferência.

Assim, todo o esforço de pesquisa, que ocorreu entre os anos de 2012 e 2014, seguiu o referencial metodológico de Yin (2009) e as próximas quatro subseções se destinam a detalhar as atividades desenvolvidas em cada etapa e apresentam também a trajetória de pesquisa.

3.2.1 Delineamento da pesquisa

As atividades desta etapa estão relacionadas à definição do tema, à questão da pesquisa, aos objetivos e o conjunto de atividades que resultam no referencial teórico (YIN, 2009). Os princípios que nortearam esta dissertação são:

a) tema de pesquisa: relação entre o processo de planejamento estratégico e a estrutura organizacional.
b) questão da pesquisa: como ocorre a relação entre o processo de planejamento estratégico e a estrutura organizacional no MPSC?
c) objetivo geral: avaliar a relação entre o processo de planejamento estratégico e a estrutura organizacional na realidade do MPSC.

Deste modo, identifica-se que a questão de pesquisa está relacionada ao ‘como’ ocorre determinado fenômeno no seu contexto

natural, o que ajuda a justificar a escolha pela estratégia de pesquisa de estudo de caso.

Depois de definido os objetivos e a questão de pesquisa, deu-se início ao levantamento da bibliografia que serve de base para a realização da pesquisa. Nesta fase analisaram-se diversos livros e artigos científicos, selecionando àqueles que contribuiriam para o entendimento do tema. O conjunto destas atividades resultou no referencial teórico apresentado no Capítulo 2 e possibilitou o estabelecimento dos fundamentos do estudo, identificando os conceitos, teorias e pesquisas relevantes para o desenvolvimento da pesquisa. Ainda, permitiu a definição dos elementos que devem ser levantados na pesquisa de campo para investigar as proposições.

Desta forma, com base no referencial teórico foram desenvolvidas as categorias de análise, que consequentemente embasaram a coleta e análise dos dados. Elas foram elaboradas antes do pesquisador ir a campo, entretanto, era flexível o suficiente para incluir novas categorias caso houvesse necessidade, fato que não ocorreu no decorrer da pesquisa.

De acordo com os objetivos desta dissertação, o primeiro constructo refere-se à estratégia, mais precisamente ao processo de planejamento estratégico. Sua análise foi embasada no referencial teórico e corresponde a duas categorias de análise, que visam compreender, respectivamente:

a) a fase de formulação do processo de planejamento estratégico;
b) a fase de implementação do processo de planejamento estratégico.

Posteriormente, avaliou-se a estrutura organizacional à luz do referencial metodológico de Volberda (1998), conforme abordado na seção 2.3.5. Esta opção amparou-se no entendimento da consistência deste referencial, uma vez que se identificou sua capacidade de investigação, especialmente no que diz respeito aos elementos constituintes da estrutura organizacional do MPSC e seus respectivos indicadores. Ademais, conforme visto no referencial teórico, identificou-se que este referencial metodológico é composto por elementos abordados por diversos autores, tanto clássicos quanto atuais. Logo, considera-se que ele seja abrangente e condizente com a realidade. Ainda, por ser possível classificar a estrutura organizacional em um *continuum* de orgânica à mecânica, tema recentemente discutido na literatura, entende-se que este seja um princípio interessante, sobretudo quando relacionado à estratégia, conforme discutido no capítulo anterior. As três subdimensões proposta pelo autor são:

a) forma organizacional básica;
b) sistema de planejamento e controle;
c) processos de regulação.

Apoiado nestas subdimensões e seus respectivos indicadores analisou-se a estrutura organizacional do MPSC.

Por fim, identificou-se como ocorre a relação de cada indicador da estrutura organizacional nas fases de formulação e de implementação do processo de planejamento estratégico, conforme ilustrado no Quadro 2:

Quadro 2 - Relação entre os constructos da pesquisa

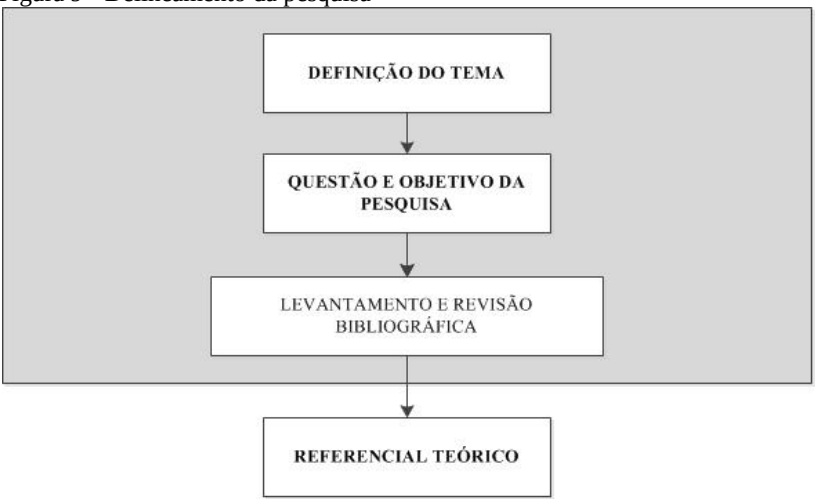
SUB-DIMENSÃO	INDICADOR	FORMULAÇÃO DO PROCESSO DE PLANEJA-MENTO ESTRATÉGICO	IMPLEMENTA-ÇÃO DO PROCESSO DE PLANEJA-MENTO ESTRATÉGICO
Forma organizacio-nal básica	**Agrupamento**	Qual a relação dos indicadores na formulação das etapas do processo de planejamento estratégico?	Qual a relação dos indicadores na implementação do processo de planejamento estratégico?
	Níveis hierárquicos		
	Funcionalização		
Sistema de planejamento e controle	**Regulação de objetivos e definição de prioridades**		
	Programação interna de planejamento		
	Controle de progresso e avaliação		
Processos de regulação	**Regulação de tarefas**		
	1. Amplitude da tarefa		
	2. Profundidade da tarefa		
	3. Intercambia-lidade		

	Regulação do comportamento		
	1. Padronização		
	2. Formalização		
	3. Treinamento e educação		
	Regulação de ajustes mútuos		
	1. Dispositivos de contatos		
	2. Descentraliza-ção horizontal		
	Regulação da tomada de decisão		
	1. Delegação		
	2. Participação		

Fonte: Elaborado pelo autor (2013).

Portanto, desenvolveu-se o delineamento da pesquisa com base na concepção de Yin (2009), que pode ser ilustrada da seguinte forma:

Figura 9 - Delineamento da pesquisa



Fonte: Adaptado de Yin (2009).

Importante ressaltar que todas as atividades da primeira etapa foram concluídas e estão apresentadas ao longo da dissertação. Logo, seguindo o referencial metodológico de Yin (2009), deve-se definir o desenho da pesquisa.

3.2.2 Desenho da pesquisa

De acordo com as características desta dissertação, o desenho de pesquisa visa corresponder a três aspectos:

a) validade externa: capacidade do resultado da pesquisa realmente representar o fenômeno em análise. Na estratégia de pesquisa de estudo de caso, principalmente o estudo de caso único, a representatividade está intimamente relacionada à definição dos casos e ao protocolo de pesquisa;
b) confiabilidade: possibilidade de replicação da pesquisa por outros pesquisadores, que devem chegar aos mesmos resultados. Para isto, o estudo de caso depende do protocolo e da elaboração de uma base de dados consistente;
c) validade do constructo: capacidade de avaliar os conceitos analisados na pesquisa de modo correto. Logo, envolve diversas fontes de evidência e triangulação dos dados, revisão dos relatórios por parte dos entrevistados e o estabelecimento de uma sequência lógica de atividades. Está diretamente

relacionada à qualidade dos dados coletados e da sua respectiva análise e a elaboração de um texto que permita ao leitor compreender todo o desenvolvimento da pesquisa (YIN, 2009; GERRING; MCDERMOTT, 2010).

É possível verificar a aproximação aos critérios da abordagem de pesquisa qualitativa apresentados anteriormente (LINCOLN; GUBA, 1985), entretanto, estes aspectos são mais específicos à estratégia de pesquisa de estudo de caso (YIN, 2009; GERRING; MCDERMOTT, 2010), ainda que haja a possibilidade de se referirem a um mesmo objetivo, o que faz todo o sentido justamente porque o estudo de caso refere-se a um método da abordagem de pesquisa qualitativa.

Para atendê-los, elaboraram-se as proposições norteadoras da presente pesquisa. As proposições são respostas provisórias aos objetivos da pesquisa e são formuladas com base no referencial teórico, portanto, expressam o entendimento prévio do pesquisador sobre o tema de pesquisa. Sua relevância está relacionada à delimitação do escopo da pesquisa, indicando quais são os dados realmente importantes no momento da coleta dos dados, onde procurar evidências e como analisá-los (YIN, 2009).

As proposições desta dissertação partiram do pressuposto que o processo de planejamento estratégico e a estrutura organizacional possuem uma relação recíproca no contexto organizacional e são compostas da seguinte maneira:

a) Proposição 1: a formulação do processo de planejamento estratégico influencia e é influenciada pelos elementos que constituem a estrutura organizacional;
b) Proposição 2: a implementação do processo de planejamento estratégico influencia e é influenciada pelos elementos que constituem a estrutura organizacional (BRENES; MENA; MOLINA, 2008; GALAN; SANCHEZ-BUENO, 2009; AMITABH; GUPTA, 2010; KICH; PEREIRA, 2011a).

Oportuno enfatizar que há autores que possuem outras concepções acerca destas proposições. Por exemplo, existem estudiosos que concebem que a estrutura organizacional segue a estratégia adotada pela organização (CHANDLER, 1962; HOMBURG; KROHMER; WORKMAN, 2004; HREBINIAK, 2006), outros proferem que a estratégia define a estrutura (HALL, 2004; CERTO; PETER, 2005). Portanto, as proposições da pesquisa podem ser confirmadas ou refutadas, assim, respondendo as questões da dissertação (YIN, 2009).

Após a definição das proposições da pesquisa, definiu-se o caso a ser analisado. O caso é o objeto de estudo, isto é, a organização na qual

será realizada a análise do fenômeno (YIN, 2009). Esta decisão partiu do princípio que não existe um número mínimo requerido, pois buscar um ou mais casos que possam representar de fato o fenômeno a ser pesquisado e estruturar a pesquisa para responder aos objetivos da pesquisa é ainda mais importante que a quantidade de casos analisados (EISENHARDT, 1989). Assim, a presente dissertação se configura como um estudo de caso único, pois se conclui que compreender detalhadamente a realidade de uma organização seja mais representativo que estudar mais casos com menos amplitude e profundidade, principalmente levando em consideração a limitante tempo em decorrência do prazo de conclusão desta dissertação.

A definição do caso seguiu uma premissa básica: ser teoricamente útil para o objetivo da pesquisa. Deste modo, para correspondê-lo foi necessário buscar uma organização que estivesse em fase de implementação do processo de planejamento estratégico. Tendo em vista os seus objetivos, este foi o ponto de partida para a definição do caso, pois o outro constructo de pesquisa - a estrutura organizacional - é um fator que pode não estar definido formalmente, mas compõe o ambiente de toda e qualquer organização. Diante deste contexto, o pesquisador e o seu orientador identificaram algumas possibilidades, sendo que o caso do Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) se destacou. A opção é justificada por uma série de premissas.

Além de estar em fase de implementação do planejamento estratégico, a Instituição se caracteriza pelo caráter público, uma vez que se trata de uma organização pertencente ao primeiro setor. Acredita-se que o fato de analisar este fenômeno em uma organização com estas características torna a pesquisa ainda mais significativa, uma vez que elas tendem a possuir estruturas organizacionais mais formais que as empresas, por exemplo. Destarte, a tendência é que a relação entre o planejamento estratégico e a estrutura seja mais nítida, o que pode contribuir com a pesquisa e consequentemente com o avanço cientifico do tema.

Ainda, considerando as características do MPSC, acredita-se que o pesquisador tenha acessado os dados necessários de forma mais ágil e aberta, justamente porque grande parte das informações é pública e a organização não possui concorrentes diretos, o que se difere da realidade do segundo setor. Ademais, esta é a terceira vez que o planejamento estratégico é formulado na Instituição, o que tende a amadurecer o processo e facilitar o entendimento acerca da ferramenta.

Outra justificativa importante refere-se ao fato do pesquisador ter atuado como Bolsista de Segundo Grau, em 2004, e como Estagiário de

Nível Superior, em meados de 2006 e 2007, respectivamente no Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa e na Coordenadoria-Geral Administrativa. Este fato contribui para a pesquisa a partir do momento que o pesquisador possuía relacionamento pessoal com diversos membros e servidores da organização, o que facilitou a coleta de dados. Importante enfatizar que, além da própria relação de pesquisa, atualmente o pesquisador não possui qualquer vínculo profissional e/ou trabalhista com o MPSC.

Neste contexto, o pesquisador teve acesso a todos os indivíduos que compõem a cúpula estratégica da organização, sendo justamente eles a maioria dos sujeitos de pesquisa. Esta prerrogativa se tornou ainda mais importante no momento da definição do caso, haja vista que o objetivo é analisar o fenômeno à luz da coalizão dominante formal, embora houvesse a intenção de coletar dados com demais níveis hierárquicos, como de fato ocorreu. A coleta de dados com indivíduos de níveis hierárquicos diferentes foi fundamental para o alcance dos critérios da abordagem de pesquisa qualitativa (LINCOLN; GUBA, 1985) e aos critérios de validade do constructo (YIN, 2009; GERRING; MCDERMOTT, 2010), principalmente em decorrência da triangulação dos dados (AMIS; SILK, 2008; YIN, 2009).

Ademais, a importância do papel da Instituição em face da sociedade configura-se como motivo primordial para a definição do caso. Considerando que a presente pesquisa é caracterizada pelo seu caráter crítico a partir da aproximação entre a teoria e a prática, acredita-se que os apontamentos e sugestões decorrentes desta dissertação podem contribuir para o aprimoramento do processo de planejamento estratégico e da estrutura organizacional, o que consequentemente tende a apurar a integração entre os dois constructos e melhorar o desempenho global do MPSC.

Diante destas premissas, submeteu-se um documento ao Procurador-Geral de Justiça solicitando autorização para a realização da presente pesquisa no MPSC. Além de apresentar o pesquisador e seu orientador, contextualizar as diretrizes da dissertação e detalhar como a pesquisa seria realizada, este ofício esclareceu a forma como o MPSC poderia contribuir com a pesquisa, como pode ser observado no Anexo A.

Após o aceite do Procurador-Geral de Justiça, em uma reunião com o Secretário-Geral do Ministério Público, apresentou-se os objetivos da dissertação e a sua metodologia. Nesta ocasião pôde-se concluir que o Coordenador-Geral Administrativo seria o indivíduo mais capaz de acompanhar e auxiliar o esforço de pesquisa. Em

decorrência disto, o pesquisador e seu orientador participaram de uma reunião específica com o Coordenador-Geral Administrativo, onde se abordou e ajustou todos os detalhes da dissertação e suas respectivas consequências.

Com base no referencial teórico e a partir dos encaminhamentos destas reuniões desenvolveu-se o protocolo de pesquisa, que é justamente a próxima atividade do desenho de pesquisa (YIN, 2009). Ele teve o objetivo de orientar o pesquisador na coleta de dados a partir do prévio esclarecimento das premissas gerais que deveriam ser seguidas no trabalho de campo, como de fato ocorreu. Trata-se de um documento que consta, principalmente, os instrumentos de coleta de dados e as regras e procedimentos que devem ser seguidos no momento da sua coleta, além do problema de pesquisa, os objetivos, os temas da sustentação teórica, os entrevistados e múltiplas fontes de evidência, o período de realização, o local onde seriam coletadas as evidências e realizadas as entrevistas. Como o instrumento e as regras e procedimentos no momento da coleta de dados são as principais informações para o desenvolvimento do protocolo, detalha-se a seguir estes dois elementos, respectivamente.

O processo de coleta de dados pode ser uma tarefa difícil e complexa, logo, se não for planejada e conduzida de forma eficaz, o trabalho de investigação e consequentemente de análise dos dados pode ser prejudicado (BRYMAN, 2008). Quanto aos instrumentos de coleta de dados, esta dissertação possui como principal fonte a entrevista semi-estruturada, além da utilização da pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e observação sistemática. Importante ressaltar que o modo no qual estes métodos foram utilizados na presente pesquisa será detalhado na próxima seção, justamente seguindo a lógica do referencial metodológico de Yin (2009), que destaca tais eventos na próxima fase.

Contudo, cabe aqui destacar que a versão final do roteiro de entrevista é composto por três módulos e segue justamente os objetivos da presente dissertação. O primeiro módulo visa abordar o planejamento estratégico e se constitui a partir de treze questões que buscam identificar o prévio entendimento do entrevistado acerca do tema e analisar a realidade da Instituição com base no referencial teórico, especialmente no processo de formulação e implementação do planejamento estratégico. Já no segundo módulo busca-se avaliar a estrutura organizacional do MPSC, para isto, desenvolveram-se doze perguntas aos sujeitos de pesquisa, iniciando pela compreensão mais ampla do tema - pois caso necessário o pesquisador explicaria o conceito utilizado como base na análise deste constructo – e,

posteriormente, abordam-se todos os indicadores do referencial metodológico de Volberda (1998). Por fim, composto por sete questionamentos, o terceiro módulo visa identificar a percepção dos entrevistados acerca da relação entre o planejamento estratégico e a estrutura organizacional diante dos conceitos abordados no decorrer da entrevista semi-estruturada.

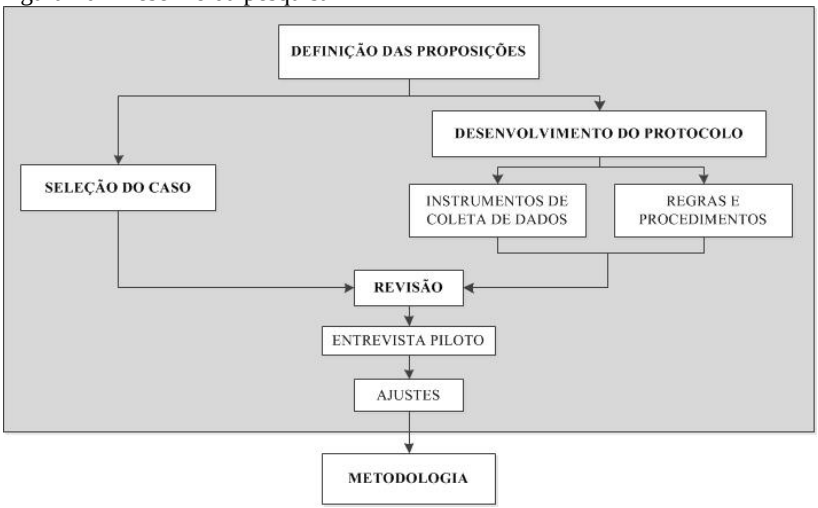
Assim, concluída a apresentação do roteiro de entrevista, aborda-se a seguir o segundo elemento considerado primordial no desenvolvimento do protocolo: as regras e procedimentos seguidas no momento da coleta dos dados, principalmente dos dados primários. Sabe-se que o estudo de caso exige procedimentos rigorosos de coleta de dados, pois as regras pré-estabelecidas devem ser aplicadas a todos os casos estudados e, até mesmo, por outros pesquisadores que visem analisar o mesmo fenômeno. Ele deve detalhar o modo de condução das atividades antes, durante e depois da coleta de dados (YIN, 2009).

Yin (2009) afirma que o protocolo deve passar por uma revisão técnica, para que especialistas e pesquisadores da área possam contribuir no seu aprimoramento. Por isto, disponibilizou-se para a banca de qualificação da presente dissertação a versão preliminar do protocolo desta pesquisa para que os professores pudessem examiná-lo. Desta forma, após incorporar as sugestões dos especialistas, realizou-se uma entrevista piloto, que além de servir de teste foi a primeira aproximação empírica com o objeto de pesquisa. A versão final do protodolo de pesquisa pode ser visto no Apêndice A da presente dissertação.

Como se trata de um estudo de caso único e, assim, o teste completo do protocolo se tornaria inviável, testou-se no momento da entrevista semi-estruturada. Assim, na primeira entrevista, realizada com o Promotor de Justiça que atua na esfera de execução do MPSC, pôde-se identificar que o protocolo de pesquisa, especialmente o roteiro de entrevista, estava muito extenso, o que poderia inviabilizar a coleta de dados com os demais sujeitos de pesquisa, pois para uma gravação de quase duas horas de entrevista o pesquisador e o entrevistado alongaram-se por praticamente quatro horas, tempo que nem todos os entrevistados teriam disponibilidade. Diante desta constatação, optou-se por reduzir o roteiro de entrevista e, ao mesmo tempo, aumentar a flexibilidade deste processo, principalmente levando em consideração a disponibilidade e o nível de contribuição dos entrevistados, o que corrobora com a concepção de Stake (2005). Destarte, foi possível identificar ajustes e possibilidades de melhoria para a condução das demais entrevistas.

Diante do exposto, desenvolve-se o desenho da pesquisa de acordo com a concepção de Yin (2009), que pode ser ilustrada da seguinte maneira:

Figura 10 - Desenho da pesquisa



Fonte: Adaptado de Yin (2009).

Portanto, percebe-se que todas as atividades desta etapa seguiram o referencial metodológico de Yin (2009) na sua plenitude e geraram a metodologia desta dissertação enquanto resultado de todo este processo.

3.2.3 Preparação e coleta dos dados

A terceira etapa do desenvolvimento de uma pesquisa configurada como estudo de caso de acordo com Yin (2009) é a preparação e coleta dos dados. Esta etapa é dividida em três fases: preparação, coleta de dados primários e organização do material.

Após a confirmação do caso a ser pesquisado e já com a primeira versão do protocolo de pesquisa concluído, iniciou-se a fase de preparação da coleta dos dados. Neste momento, diversas informações sobre o caso foram analisadas visando compreender de forma consistente o objeto de estudo. Paralelamente, foi enviado aos entrevistados um email de apresentação com informações gerais do pesquisador e da pesquisa, os objetivos da pesquisa, um resumo do desenho da pesquisa e a versão preliminar do protocolo, para que os

entrevistados tivessem ciência do tema e da consistência desta dissertação. Contudo, como em alguns casos não foi possível enviar o email, estes dados foram apresentados antes da entrevista, juntamente com a entrega do protocolo de pesquisa em meio físico. Assim, todos os entrevistados tiveram a possibilidade de organizar as informações e os documentos que consideravam úteis para a pesquisa.

A segunda fase referiu-se à coleta dos dados. Embora o referencial metodológico de Yin (2009) não destaque os dados secundários nesta etapa, vale acentuar que antes da coleta de dados primários a presente pesquisa se embasou nos dados secundários. Inicialmente realizou-se a coleta e análise de dados secundários através da pesquisa bibliográfica, relatando principalmente os temas abordados no problema de pesquisa. A partir deste levantamento teórico, considera-se que foi possível entender de forma mais consistente o tema desta dissertação e a realidade do fenômeno, conforme detalhado anteriormente.

Ainda referente aos dados secundários, utilizou-se a pesquisa documental. Como "a pesquisa documental compreende o levantamento de documentos que ainda não foram utilizados como base de uma pesquisa" (MEDEIROS, 2007, p. 46) e a sua fonte principal está em documentos, escritos ou não, que podem contribuir para o entendimento do fenômeno (GODOY, 1995b; LAKATOS; MARCONI, 2007), este método auxiliou no alcance dos objetivos desta pesquisa. Nesta fase, foram analisados documentos e registros do MPSC, no intuito de contribuir com o entendimento dos constructos de pesquisa. Dentre eles, se destacam os seguintes:

a) Guia do Ministério Público de Santa Catarina;
b) Organograma;
c) Lei Orgânica Nacional do Ministério Público nº 8.625;
d) Planejamento Estratégico MP 2000;
e) Planejamento Estratégico do Ministério Público de Santa Catarina 2004-2009;
f) Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022;
g) Relatórios de acompanhamento da formulação do Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022;
h) Plano Geral de Atuação 2013;
i) Relatório de Gestão Institucional 2012;
j) Pesquisa – Percepção da população catarinense sobre o Ministério Público de Santa Catarina;
k) Site do MPSC;
l) Site do Ministério Público Federal.

A partir disto, desenvolveu-se a coleta dos dados primários, que tem como instrumento principal a realização da entrevista semi-estruturada. Eisenhardt (1989), Godoy (1995b) e Yin (2009) concordam que a entrevista é uma das fontes mais importantes para uma pesquisa caracterizada pelo estudo de caso. A entrevista semi-estruturada permite a relação do entrevistador com o entrevistado, buscando a compreensão dos objetivos da pesquisa. Assim, compreende-se que este método realmente foi o mais adequado para a coleta de dados desta dissertação, principalmente por ser um instrumento flexível, o que permitiu que o pesquisador complementasse o roteiro de entrevista de acordo com o conteúdo das respostas e disponibilidade de cada entrevistado. Ademais, este tipo de entrevista possibilita o desenvolvimento da experiência do pesquisador pelo contato com os sujeitos da pesquisa (STAKE, 2005; SILVERMAN, 2006).

Todas as entrevistas ocorreram com data, local e horário previamente agendado com os entrevistados e com um horário de duração previsto. Neste momento aplicou-se o roteiro de entrevista de acordo com os procedimentos definidos no protocolo. Buscando garantir maior fidedignidade na coleta e análise dos dados, as entrevistas foram gravadas e transcritas e estão à disposição da banca de dissertação e de demais pesquisadores interessados nesta temática.

Deste modo, realizou-se a entrevista semi-estruturada com a coalizão dominante formal, com determinados indivíduos que participam ativamente da implementação do processo de planejamento estratégico e com sujeitos que atuam na atividade fim do MPSC. Os dados primários coletados de indivíduos de diferentes áreas, cargos e níveis hierárquicos juntamente com os dados secundários possibilitou a análise mais consistente do fenômeno a partir da triangulação dos dados, como sugere Amis e Silk (2008).

Oportuno acentuar que entre a reunião preliminar com o Coordenador-Geral Administrativo e a realização da primeira entrevista houve dois encontros com a Coordenadora de Planejamento. Estes encontros duraram cerca de duas horas e trinta minutos e permitiram entender o contexto e o organograma da Instituição, além de identificar os sujeitos de pesquisa que poderiam contribuir com esta dissertação.

Assim, a definição dos sujeitos de pesquisa ocorreu de forma intencional, levando em consideração os objetivos de pesquisa. A ótica da coalizão dominante formal foi entendida a partir das entrevistas com o Procurador-Geral de Justiça, com o Subprocurador-Geral de Justiça Para Assuntos Administrativos, com o Secretário-Geral do Ministério Público, com o Coordenador-Geral dos Centros de Apoio Operacional e

com a Coorregedora-Geral do Ministério Público. Ademais, os detalhes do planejamento estratégico e as premissas vinculadas aos servidores acerca tanto deste processo como da estrutura organizacional teve como base as entrevistas com o Coordenador-Geral Administrativo, com a Coordenadora de Planejamento e com o Gerente de Informações e Projetos. Ouviu-se, também, um Promotor de Justiça e um Procurador de Justiça que atualmente exercem o papel de execução do MPSC, o que possibilitou a constatação de determinadas dificultadas e possibilidades de melhorias, principalmente no que diz respeito à integração entre planejamento estratégico e estrutura organizacional.

O Quadro 3 apresenta os sujeitos de pesquisa, o cargo na Instituição, a função exercida durante esta coleta de dados, além da data e o tempo de duração da entrevista:

Quadro 3 – Sujeitos de pesquisa

Nome	**Cargo**	**Função**	**Duração**
João Carlos Teixeira Joaquim	Promotor de Justiça	Promotor de Justiça	1h53
Cid Luiz Ribeiro Schmitz	Promotor de Justiça	Secretário-Geral do Ministério Público	1h30
Antenor Chinato Ribeiro	Procurador de Justiça	Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos	1h34
Adauto Viccari Júnior	Administrador	Coordenador-Geral Administrativo	2h26
Pedro Sérgio Steil	Procurador de Justiça	Procurador de Justiça	48m
José Galvani Alberton	Procurador de Justiça	Coordenador-Geral dos Centros de Apoio Operacional	1h35
Lio Marcos Marin	Promotor de Justiça	Procurador-Geral de Justiça	48m
Isabel Cristina Silveira de Sá	Administrador	Coordenadora de Planejamento	1h20
Gladys Afonso	Procuradora de Justiça	Coorregedora-Geral do Ministério Público	50m
Luis Morais Neto	Administrador	Gerente de Informações e Projetos	2h

Fonte: Elaborado pelo autor (2014).

A partir dos levantamentos da literatura e da compreensão do contexto da Instituição, entende-se que todos os estes sujeitos de pesquisa possuem, ou pelo menos deveriam possuir, relação com o planejamento estratégico, como poderá ser visto com mais detalhes no decorrer do próximo capítulo. Destarte, o principal embasamento da definição destes sujeitos de pesquisa é o papel atual de cada individuo na organização, especialmente levando em consideração os constructos e os objetivos de pesquisa.

Importante lembrar que as regras e os procedimentos que o pesquisador deveria seguir antes, durante e depois das entrevistas foram pré-estabelecidas no protocolo de pesquisa, como de fato ocorreu em sua plenitude. Antes da realização das entrevistas o pesquisador buscou conhecer um pouco mais o entrevistado a partir do levantamento de dados como o nome, cargo, função, área, especialidade de atuação, idade, histórico na Instituição, dentre outros. Também verificou a bateria e o espaço disponível no *smartphone* utilizado na gravação do áudio da entrevista, conferiu os documentos necessários para a entrada na organização, confirmou a disponibilidade de material para as anotações, imprimiu o protocolo de pesquisa para entregar aos sujeitos de pesquisa antes da entrevista, além de levantar dados, figuras, esquemas ou textos que pudessem ilustrar ou complementar os questionamentos realizados no momento da coleta de dados.

Todas as entrevistas foram realizadas nas dependências do MPSC, de modo geral, nas salas e gabinetes dos próprios sujeitos de pesquisa. Além disto, grande parte das entrevistas foi desenvolvida sem interrupção, o que demonstra a disposição dos entrevistados em contribuir com a presente pesquisa. Breves intervalos se fez necessário em dois casos, principalmente em decorrência de ligações no qual o próprio indivíduo avisou que teria que atender devido à urgência do caso antes mesmo do início da entrevista. Inclusive, nestas conversas por telefone ocorridas com terceiros no decorrer da entrevista foi possível constatar que o assunto discutido estava relacionado com os constructos de pesquisa, especialmente no que se refere ao planejamento estratégico. Estas constatações geraram *Memos*, categorias desenvolvidas pelo pesquisador através do *Atlas.ti*, como será detalhado no decorrer desta dissertação. Apurou-se também que os entrevistados tem interesse em conhecer o resultado e, mais do que isso, compreender como os apontamentos da pesquisa podem contribuir no desempenho da organização.

No decorrer das conversas, seguindo inclusive as regras pré-estabelecidas no protocolo de pesquisa, o clima foi de total abertura,

transparência e flexibilidade. Tal fato permitiu que os entrevistados ficassem a vontade para responder os questionamentos e possibilitou que o pesquisador obtivesse maior amplitude e confiança nos temas abordados, sobretudo porque cada entrevistado contribuiu com as premissas que realmente tinha conhecimento e experiência tanto pessoal quanto profissional. Tanto o pesquisador quanto os sujeitos de pesquisa tiveram liberdade de utilizar exemplos que pudessem ajudar a ilustrar ou facilitar os questionamentos e a respostas, bem como puderam comentar sobre o tema da questão e seu determinado contexto.

Inclusive, conforme concebido no protocolo de pesquisa, "se por ventura o entrevistado não quiser responder determinada pergunta por envolver dados sigilosos, (1) o pesquisador irá sugerir a pausa na gravação do áudio e mantido o sigilo do pesquisado, (2) caso o entrevistado não concorde, será solicitado que ele responda em um contexto mais amplo ou (3) que ele responda até o nível de detalhe que não exponha o que ele não quer responder". Entretanto, diante da disponibilidade e transparência dos sujeitos de pesquisa, não foi necessário empregar qualquer estratégia de acesso a informações sigilosas.

Além do áudio das entrevistas terem sido gravados, o pesquisador pôde anotar pontos que sejam possíveis observar achados de pesquisa, como questões não verbais, expressões faciais e corporais do entrevistado, nervosismo, dúvida, dentre outros. Importante acentuar que o pesquisador se atentou também na imprecisão dos dados fornecidos pelos entrevistados devido à possibilidade de falta de memória, respostas controvérsias, discurso pronto e até mesmo indícios que o entrevistado estaria respondendo somente o que o pesquisador queria ouvir, negligenciando assim a realidade do fenômeno. Assim, no decorrer das próprias entrevistas o pesquisador considerou a convergência dos dados sobre o fenômeno com base nas diferentes entrevistas e nos dados secundários, realizando inclusive triangulações de dados juntamente com os sujeitos de pesquisa. Isto permitiu identificar dados imprecisos principalmente devido à falta de memória e confrontar determinadas ideias entre os próprios entrevistados, portanto, possibilitando maior consistência nos dados de pesquisa. Inclusive, a avaliação do processo de formulação do planejamento estratégico, por exemplo, desenvolveu-se com base nestas premissas.

Concluídas as entrevistas, o pesquisador também seguiu fielmente as regras e procedimentos descritos no protocolo de pesquisa, especialmente no que diz respeito à abertura do entrevistado, mesmo após a conversa, poder realizar qualquer comentário adicional. Para isto,

disponibilizou-se o contato por telefone ou por email. Individualmente, após cara entrevista, o pesquisador relembrou toda a entrevista, realizou anotações extras e já buscou algumas interpretações preliminares acerca dos dados coletados naquela ocasião em específico. Tal permitiu confrontos de ideias entre diferentes contextos, o que mais tarde impulsionou a geração de famílias no *Atlas.ti*, como será detalhado na próxima etapa.

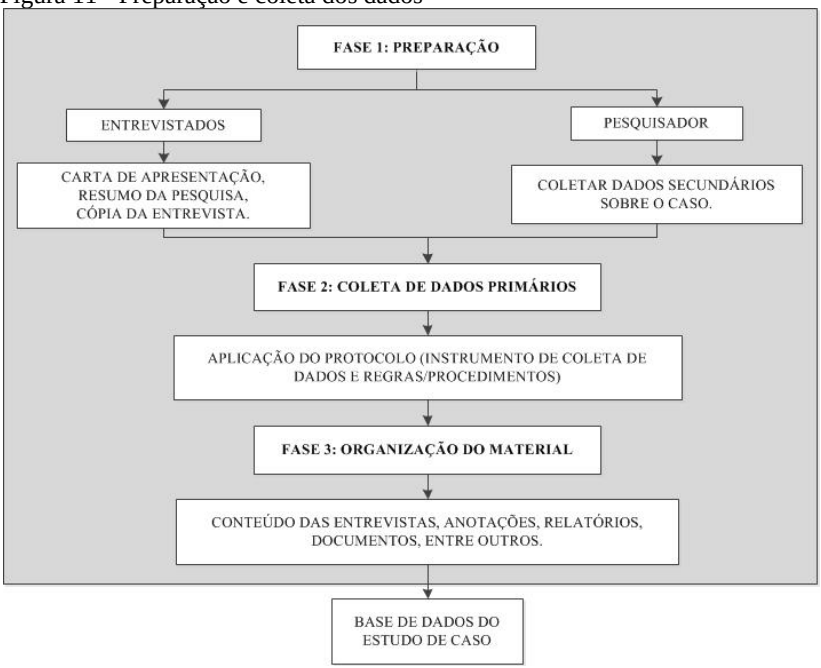
Após o detalhamento e a explanação da trajetória de pesquisa acerca das entrevistas, oportuno ressaltar que esta dissertação também contou com a utilização da observação sistemática na coleta de dados primários. Acredita-se que com a utilização deste método foi possível observar o campo de ação de forma imparcial e, deste modo, avaliar processos muitas vezes implícitos (GODOY, 1995b; BAUER; GASKELL, 2002). A observação sistemática foi aplicada basicamente na participação em reuniões da Comissão de Planejamento Estratégico como ouvinte. Ou seja, apesar de não participar nas discussões, o pesquisador pôde observar determinados comportamentos ou condições do ambiente que contribuíram para o entendimento do problema de pesquisa. Esta prerrogativa segue os apontamentos de Eisenhardt (1989) e Yin (2009), uma vez que a observação sistemática serviu como uma importante fonte de evidência, sobretudo por se tratar de um estudo de caso.

Estas reuniões permitiram compreender como ocorre a relação entre a coalizão dominante formal com seus subordinados e principalmente como acontece a avaliação da implementação do planejamento estratégico do MPSC. Tais observações estão descritas no decorrer do próximo capítulo, principalmente por meio dos *Memos* desenvolvidos pelo pesquisador através do *Atlas.ti*.

A fase seguinte, após a conclusão da coleta de dados, é a organização do material levantado para constituir a base de dados da pesquisa, o que corresponde à terceira fase da etapa de preparação e coleta dos dados (YIN, 2009). Nesta fase foram inclusos as anotações da pesquisa, transcrição das entrevistas, artigos de jornal, documentos e relatórios da organização, informações obtidas na internet, enfim, todo e qualquer dado coletado durante a pesquisa de campo.

A Figura 11 ilustra as atividades que serão desenvolvidas na etapa de preparação e coleta dos dados.

Figura 11 - Preparação e coleta dos dados



Fonte: Adaptado de Yin (2009).

Importante acentuar que todas as atividades da terceira etapa foram realizadas seguindo fielmente o referencial metodológico de Yin (2009). Ainda, considerando que os dados secundários serviram como importante fonte para a triangulação dos dados acrescentou-se esta coleta de dados nesta etapa. Como resultado de todo este processo, estruturou-se a base de dados do estudo de caso, que é analisada na próxima etapa.

3.2.4 Análise dos dados e elaboração dos relatórios

A análise dos dados e a elaboração dos relatórios estão separadas na representação do referencial metodológico de Yin (2009), contudo, como eles são interpendentes e não podem ser isolados, apresenta-se a forma como elas foram elaboradas na presente pesquisa de forma conjunta.

Uma das últimas etapas da pesquisa de estudo de caso, e talvez a mais difícil, é a análise dos dados. Na análise é necessário examinar, tabular, categorizar e recombinar os dados, com base no modelo conceitual e nas proposições iniciais da pesquisa (BORGES; HOPPEN; LUCE, 2009).

Para a realização da análise dos dados, foram selecionados os dados realmente importantes dentre todos àqueles coletados pelas diversas fontes de coleta de dados. Posteriormente, organizaram-se os dados de acordo com as categorias de análise da pesquisa (BARDIN, 1977) e triangulou-se os mesmos com base em diferentes evidências (AMIS; SILK, 2008).

Assim, com base em todos os dados obtidos, utilizou-se a análise de conteúdo, que tem como objetivo principal a obtenção de indicadores que possibilitem um conhecimento consistente acerca da produção ou recepção das mensagens analisadas, por intermédio de processos sistemáticos e princípios de descrição do conteúdo das mensagens. Para isto, foram definidas unidades de análise e contexto, em outras palavras, selecionou-se o elemento ou indivíduo unitário a ser ordenado, por exemplo, frases, temas e documentos (BARDIN, 1977; MORAES, 1999).

Nesta dissertação, utilizou-se a abordagem da definição de categorias de análise e contexto posterior à leitura dos dados e obtenção das informações. Esta afirmação tem como base a definição de Moraes (1999), que concebe a análise de conteúdo contendo cinco etapas:

a) preparação das informações;
b) transformação do conteúdo em unidades;
c) categorização ou classificação das unidades em categorias;
d) descrição;
e) interpretação.

Portanto, após transcrever as entrevistas, iniciou-se o processo de análise de conteúdo utilizando como apoio um *software* de análise qualitativa de dados denominado *Atlas.ti*. Vale a ressalva que a utilização de um *software* foi tratada como uma forma complementar para aperfeiçoar a análise dos dados pelo pesquisador, concordando com a preposição de Bauer e Gaskell (2002) quando proferem que estes sistemas de informação são instrumentos de gestão, organização e arquivamento dos dados da pesquisa, no entanto, não podem ser confundidos como instrumentos para análise de dados.

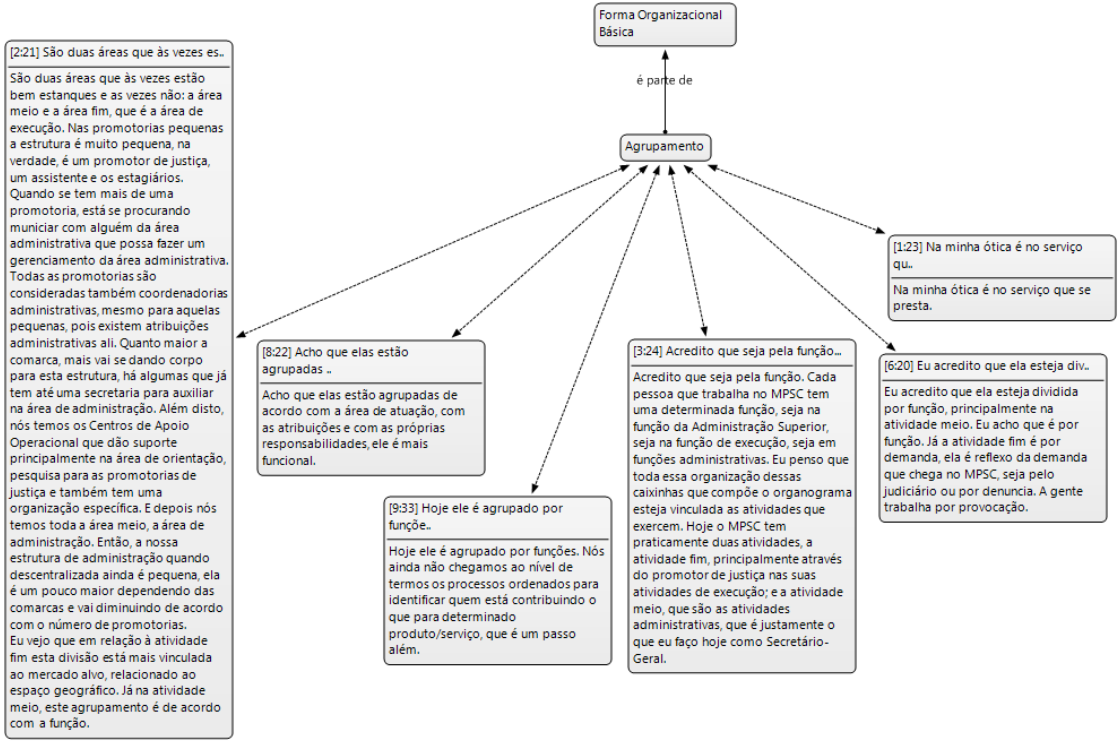
Além de auxiliar no armazenamento e no gerenciamento da base de dados, o *Atlas.ti* permitiu uma série de benefícios que aumenta a tendência de corresponder à validade externa, confiabilidade e validade

do constructo (GERRING; MCDERMOTT, 2010). Deste modo, apresenta-se a seguir como o *software* foi utilizado para a realização da análise de conteúdo desta dissertação.

Inicialmente, após a transcrição das entrevistas e análise de todos os dados, buscou-se identificar os trechos ou imagens que estivesse relacionado com as categorias de análise em toda a base de dados do estudo de caso, tanto dos dados primários quanto secundários. Assim, utilizando o *Atlas.ti* foi possível destacar e caracterizar o contexto destes conteúdos de acordo com as categorias de análise (KELLE, 2004). Vale destacar que apesar de ser flexível o suficiente para serem alteradas no decorrer da análise de conteúdo, as categorias de análise foram predominantemente pré-estabelecidas, assim, a tendência é diminuir o distanciamento do pesquisador com o fenômeno e consequentemente restringir uma das principais críticas a este processo de análise com auxílio de *software* (GILBERT, 2002).

Este processo possibilitou o desenvolvimento de oitenta e oito categorias de análise, que juntas auxiliam no entendimento da relação entre o planejamento estratégico e a estrutura organizacional. Desta maneira, o pesquisador pôde avaliar cada categoria de análise. Este processo ocorreu basicamente por meio do *Atlas.ti*, que possibilita o seguinte esquema para cada categoria:

Figura 12 – Análise de conteúdo por meio do Atlas.ti



Fonte: Elaborado pelo autor (2014).

A Figura 12 ilustra as citações relacionadas com a categoria de análise “Agrupamento”, que é um dos indicadores da estrutura organizacional e é utilizada como exemplo na explicação deste processo. As unidades interligadas pelas setas pontilhadas representam as citações, ou seja, trechos no qual os entrevistados abordam esta categoria de análise. Neste caso, há apenas citações das entrevistas, entretanto, caso a categoria de análise fosse composta também por citações de relatórios, por exemplo, haveria também o recorte da imagem ou trecho destacado nesta tela. Deste modo, é possível avaliar o que os sujeitos de pesquisa ou documentos relatam sobre determinada categoria de análise, ou seja, analisar as categorias de análise sem se distanciar do texto (GILBERT, 2002).

Ademais, na Figura 12 é possível observar uma unidade acima do “Agrupamento”. Trata-se também de uma categoria de análise, no entanto, mais ampla. Isto porque, de acordo com Volberda (1998), a forma organizacional básica é composta por três indicadores, a saber: funcionalização, níveis hierárquicos e agrupamento. Assim, com base na literatura o pesquisador desenvolve o modelo conceitual e o *software* demonstra as interelações entre as categorias de análise de acordo com o modelo pré-estabelecido.

Além disto, o *Atlas.ti* permitiu que o pesquisador analisasse os dados e as categorias de análise de cada sujeito de pesquisa. Possibilitou, também, avaliar os conteúdos de acordo com as famílias, que foram distinguidas basicamente por duas formas: servidores versus membros; e coalizão dominante formal versus níveis hierárquicos inferiores.

O conjunto destas categorias se constituiu por mais de quatrocentos e quarenta citações, que se apoiam tanto nas transcrições das entrevistas quanto nos documentos secundários analisados. Importante destacar que nada impede que uma citação esteja relacionada com mais de uma categoria de análise, na realidade, isto até se torna positivo a partir do momento que demonstra que as categorias de análise se aproximam.

Não obstante, com a categorização das entrevistas com base no *Atlas.ti*, tornou-se possível o desenvolvimento de esquemas ilustrativos a partir dos *hiperlinks* realizados entre as categorias de análise. Logicamente, como abordado na ilustração da categoria de análise “Agrupamento”, estas relações estão amparadas na literatura, no entanto, com a utilização de um *software* a idealização destes esquemas se torna mais viável. No decorrer do capítulo que se destina a analisar os

dados apresentam-se as interelações entre as categorias de análise sempre que oportuno.

Ademais, no decorrer da coleta e análise dos dados e com base no *software*, desenvolveu-se também os *Memos*, que registra as interpretações do pesquisador no decorrer da coleta de dados. Na presente dissertação desenvolveu-se quatro *Memos*, que abordou as constatações durante determinadas entrevistas, especialmente nas ligações telefônicas atendidas pelo sujeito de pesquisa, as apurações durante as Reuniões da Comissão de Planejamento Estratégico, a ocorrência da exclusão de um programa estratégico e a importância de um documento legal do MPSC no processo de implementação: o RGI. Todos estes *Memos* serão detalhados no decorrer do próximo capítulo.

Neste sentido, é possível concluir que a presente pesquisa fez uso da técnica de análise reconhecida como categorial, que para Bardin (1977) é um processo de composição dos dados, considerando a parte convergente entre os diferentes conteúdos. Por fim, realizou-se a classificação das unidades de forma mutuamente exclusiva, buscando a consistência da pesquisa (BARDIN, 1977; MORAES, 1999).

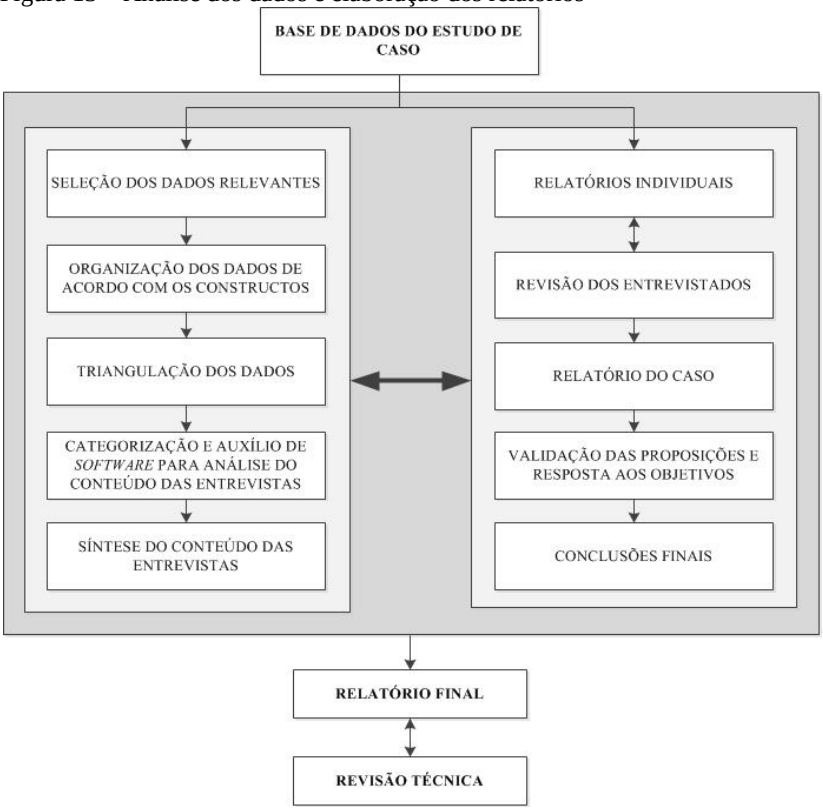
Finalmente, com base nestas análises, foi possível realizar a verificação das proposições e o delineamento da conclusão. Para avaliar se as proposições se confirmam e se os objetivos de pesquisa foram alcançados, além da própria análise de conteúdo, avaliou-se diversos relatórios gerados pelo próprio *Atlas.ti*, dentre eles o *Code Cooccurrence Table* e o *Query Tool*. Estes relatórios ajudaram a compreender as relações entre as categorias de análise e consequentemente entre os constructos de pesquisa a partir da auditoria e validação do processo de interpretação realizado previamente pelo pesquisador.

Mesmo considerando que o objetivo de qualquer *software* de análise qualitativa de dados não é automatizar o processo de análise textual, mas desenvolver uma ferramenta que apoie efetivamente o interpretador humano especialmente no gerenciamento de estruturas de dados complexas (MUHR, 1991), entende-se que a utilização do *Atlas.ti* na análise dos dados da presente dissertação tenha possibilitado maior consistência metodológica. O resultado desta análise é apresentado no Capítulo 4, oportunidade que se apresenta as principais citações relacionadas às categorias de análise no qual está se abordando e analisa-se o conteúdo com base na aproximação com a literatura.

Concluído todo este processo, a pesquisa foi avaliada por especialistas e professores na Defesa da Dissertação, que constataram que a cadeia de evidências descritas na dissertação realmente está de

acordo com as conclusões do pesquisador. Esta revisão encerrou a última etapa do desenvolvimento da pesquisa de estudo de caso.

Figura 13 – Análise dos dados e elaboração dos relatórios



Fonte: Adaptado de Yin (2009).

A ilustração acima demonstra os passos seguidos no desenvolvimento desta dissertação. Apesar de Yin (2009) abordar separadamente a análise dos dados e a elaboração dos relatórios, o autor ressalta que estas etapas ocorrem simultaneamente, justamente por isto e para facilitar o entendimento, apresentou-se as atividades relacionadas a elas de forma conjunta.

As atividades apresentadas à esquerda da correspondem à análise dos dados e à direita referem-se à elaboração dos relatórios. É possível identificar que as atividades, mesmo que separadas em duas etapas, ocorrem de forma concomitante, como é o caso do desenvolvimento da

síntese do conteúdo de cada entrevista e a elaboração dos relatórios individuais, por exemplo.

Portanto, esta seção visou apresentar os passos seguidos no desenvolvimento desta pesquisa a partir da estratégia de estudo de caso, conforme o referencial metodológico de Yin (2009).

3.3 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Esta dissertação possui aspectos que podem ser considerados limitadores da pesquisa. Entende-se que uma das limitações se refere à utilização do estudo de caso, haja vista que não há possibilidade de generalização do caso para as demais organizações, uma vez que se devem respeitar as particularidades da organização em estudo (YIN, 2009; STAKE, 2005). No entanto, acredita-se que esta limitação é suprida a partir do momento em que o principal objetivo de uma pesquisa desta natureza é o entendimento em profundidade da situação problemática da organização pesquisada, permitindo o enriquecimento dos conhecimentos sobre o tema (EISENHARDT, 1989).

Outra possível limitação diz respeito ao tema abordado. O caráter dos objetivos desta pesquisa é considerado desafiador, uma vez que analisar possíveis influências sob um conjunto de ações relevantes para a organização, como é o caso da formulação e implementação das estratégias, torna-se um desafio no que tange a coleta de dados confiáveis. Neste panorama, entende-se que alguns fatores podem suprir esta possível limitação, dentre eles: a experiência do orientador desta pesquisa, o entendimento por parte dos entrevistados da importância deste tema para a comunidade acadêmica e para os profissionais do MPSC, além da ética e da confiança dos entrevistados. Vale destacar que utilizou-se determinadas técnicas que auxiliam na captação de dados consistentes principalmente, no momento da entrevista, além da triangulação dos dados.

Enfim, exposto a caracterização, o processo metodológico, a trajetória de pesquisa e as possíveis limitações, torna-se oportuno apresentar a análise dos dados propriamente dita.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

O presente capítulo visa analisar os dados da pesquisa e está organizado a partir de quatro seções principais. A primeira visa apresentar o MPSC e acentuar suas peculiaridades e prerrogativas legais. A segunda seção detalha a fase de formulação e a fase de implementação do processo de planejamento estratégico da Instituição. Já a terceira seção descreve a avaliação dos elementos que constituem a estrutura organizacional deste estudo de caso. Por fim, faz-se uma junção entre os constructos de pesquisa ao abordar a relação entre o planejamento estratégico e a estrutura organizacional na última seção deste capítulo.

4.1 O MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA

Esta seção se caracteriza por abordar os princípios básicos do MPSC. Inicia-se explorando o sistema nacional no qual os Ministérios Públicos Estaduais se inserem, abordando também suas prerrogativas, atribuições e aspectos legais. Em seguida, o atual organograma da Instituição é o tema abordado, sendo destaque ainda sua relação com a sociedade, suas áreas e especialidades de atuação, dentre outros princípios.

A principal função do Ministério Público, no âmbito geral, é defender os direitos da sociedade fiscalizando o cumprimento da lei, nos diversos níveis e esferas de poder do Estado. A Instituição não defende o Estado, nem os governos, nem o particular. Portanto, defende as causas que são de interesse coletivo, e não aquelas que possam beneficiar apenas uma pessoa ou um grupo isolado de pessoas. Justamente por isto, é considerada uma organização independente do Poder Judiciário, do Poder Executivo, do Poder Legislativo e, inclusive, do Tribunal de Contas (MPSC, 2014).

Como consta na Constituição Federal, trata-se de uma organização essencial à função jurisdicional do Estado, uma vez que é responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (BRASIL, 1988).

> Protege os direitos individuais indisponíveis, como o direito à vida, à liberdade e à saúde; e os direitos difusos e coletivos, que dizem respeito a todos, como a proteção do meio ambiente, do consumidor e do patrimônio público. Também é

> responsável por defender a democracia e garantir que as leis não contrariem o estabelecido na Constituição da República, que é a lei maior do País (MPSC, 2014).

Embora o Ministério Público seja independente das esferas de poder desde a Constituição Federal de 1988, ainda é comum que grande parte da população relacione o Ministério Público com o Poder Judiciário, uma vez que ambos fazem parte do sistema de justiça brasileiro. Neste sentido, torna-se oportuno mencionar que no Ministério Público, especialmente nos estaduais, atuam Promotores de Justiça e Procuradores de Justiça enquanto no Poder Judiciário atuam Juízes de Direito e Desembargadores. O Promotor de Justiça ingressa na carreira por concurso público e, inicialmente, atua como Promotor de Justiça Substituto. Depois, se desejar, pode se inscrever para promoções por merecimento ou antiguidade, transpondo os degraus de Entrância Inicial, Entrância Final e Entrância Especial. O grau máximo na carreira é o de Procurador de Justiça, que se refere ao membro do Ministério Público que atua junto ao Tribunal de Justiça (MPSC, 2009).

Os Promotores e Procuradores de Justiça propõem ações e emitem pareceres em processos judiciais e os Juízes de Direito e Desembargadores apreciam e julgam as ações. Basta que o Ministério Público tome conhecimento de determinado fato para agir, já o Poder Judiciário precisa ser provocado pelo Ministério Público ou por alguém que proponha uma ação judicial (MPSC, 2009).

Para atender estas demandas, o Ministério Público se organiza a partir de duas vertentes: o Ministério Público da União e o Ministério Público de cada Estado do país. O Ministério Público da União divide-se em Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Já o Ministério Público de cada Estado é organizado conforme a realidade local (MPU, 2013).

A organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União divergem do Ministério Público dos Estados. Como o caso desta pesquisa é o Ministério Público de um determinado Estado, será destacada a legislação em questão. O Ministério Público de cada Estado é conduzido pela Lei nº 8.625/1993, denominada Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, que institui normas gerais sobre a organização do Ministério Público dos Estados. No entanto, esta Lei possibilita que cada Ministério Público estadual proponha ao Poder Legislativo Estadual a criação e extinção de cargos e serviços auxiliares, assim

como as regras sobre sua organização e seu funcionamento, sendo, inclusive, um indício da independência funcional e autonomia administrativa e orçamentária que estes órgãos detém (MPSC, 2014).

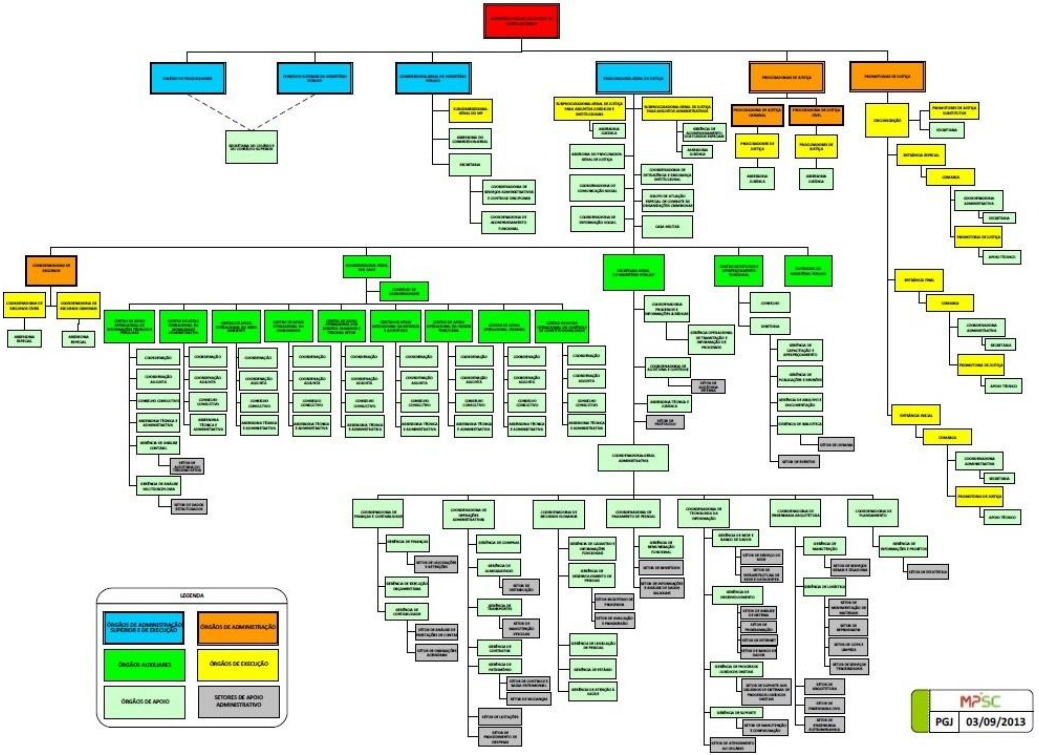
Especificamente no caso do MPSC, o estatuto jurídico e a estrutura organizacional estão amparados na Lei Complementar Estadual nº 197, onde consta que a Instituição está atualmente dividida em Órgãos de Execução e Órgãos Administrativos. Como o organograma compõe um dos indicadores do referencial metodológico que serve de base para analisar a estrutura organizacional da presente pesquisa, optou-se por apresentá-lo de forma mais detalhada na seção que o analisa. Entretanto, neste momento é importante enfatizar que as atividades operacionais do MPSC praticamente se dividem em duas: atividade fim e atividade meio. A atividade fim se refere à própria execução e está a cargo dos membros, ou seja, dos Promotores e Procuradores de Justiça, que por sua vez são bacharéis de direito. Já a atividade meio diz respeito às tarefas que prestam apoio às atividades de execução dos membros, isto é, são ações que não estão necessariamente relacionadas às questões jurídicas, como, por exemplo, os órgãos administrativos (MPSC, 2009).

O MPSC, atualmente, conta com mais de duas mil e quinhentas pessoas que trabalham diretamente nas atribuições do Ministério Público, seja atuando na atividade fim ou na atividade meio, e estão disseminados da seguinte forma:

a) Procurador de Justiça: 50 membros;
b) Promotor de Justiça Entrância Especial: 167 membros;
c) Promotor de Justiça Entrância Final: 95 membros;
d) Promotor de Justiça Entrância Inicial: 85 membros;
e) Promotor de Justiça Substituto: 41 membros;
f) Servidor Efetivo: 490 servidores;
g) Servidor Comissionados: 457 servidores;
h) Estagiário de Direito: 637 estagiários;
i) Estagiário de Pós-Graduação: 387 estagiários;
j) Estagiário de Graduação em diversas áreas: 95 estagiários;
k) Estagiário de Ensino Médio: 86 estagiários.

A hierarquia formal e a divisão de atividades destes indivíduos são definidas através de um organograma, de acordo com as concepções de Balcão (1965) e Mintzberg (2008). A Figura 14 apresenta o atual organograma oficial do MPSC.

Figura 14 – Organograma do MPSC



Fonte: MPSC (2014).

Torna-se oportuno destacar que pelo seu tamanho e complexidade, tem-se conhecimento que a imagem é ilegível devido a limitante tamanho, no entanto, mesmo desta forma ela ajuda a explicar as diversas unidades, suas relações e, principalmente, os diferentes tipos de órgãos e setores que estão ilustradas pela cor, a saber:

a) azul: Órgãos de Administração Superior e de Execução;
b) laranja: Órgãos de Administração;
c) verde escuro: Órgãos Auxiliares;
d) amarelo: Órgãos de Execução;
e) verde claro: Órgãos de Apoio;
f) cinza: setores de apoio administrativo.

A primeira unidade à esquerda, referindo-se a um Órgão de Administração Superior e de Execução, é o Colégio de Procuradores de Justiça, que sob a presidência do Procurador-Geral de Justiça engloba todos os Procuradores de Justiça em atividade. Dentre as suas atribuições, enfatizam-se a aprovação da proposta orçamentária anual do MPSC, criação de cargos, atribuições das Promotorias de Justiça, além de estabelecer normas sobre a composição, a organização e o funcionamento das Procuradorias de Justiça (MPSC, 2014).

Ao lado do Colégio de Procuradores de Justiça encontra-se o Conselho Superior do Ministério Público, que também se refere a um Órgão de Administração Superior e de Execução. Este Conselho define as promoções na carreira dos membros, realiza as mudanças de Comarca ou de Promotoria dos Promotores de Justiça, elabora o regulamento e as normas do concurso de ingresso na carreira do Ministério Público, decide sobre o afastamento de quem esteja respondendo a processo disciplinar e resolve se determinado membro continuará à frente de determinada atribuição quando existir algum impedimento ou desconfiança da atuação do membro. É composto por nove integrantes, sendo sete Procuradores de Justiça eleitos pela classe, o Procurador-Geral de Justiça e o Corregedor-Geral do Ministério Público. O mandato é de dois anos. O Colégio de Procuradores e o Conselho Superior do Ministério Público possuem, em conjunto, um Órgão de Apoio: a Secretaria do Colégio e do Conselho Superior (MPSC, 2014).

Seguindo a mesma ordem, a próxima unidade apresentada no organograma é a Corregedoria-Geral do Ministério Público, que do mesmo modo é especificada como Órgão de Administração Superior e de Execução e tem como atribuição principal a fiscalização e acompanhamento das atividades de todos os Promotores e Procuradores de Justiça. Para isso, ela apura a conduta funcional e o comportamento dos membros diante da comunidade, realiza periodicamente inspeções

nas Promotorias de Justiça com o objetivo de verificar o andamento dos trabalhos e pode instaurar processo administrativo e disciplinar contra membros do Ministério Público que por ventura cometam faltas funcionais ou tenham conduta incompatível com o cargo. O Corregedor-Geral do Ministério Público é um Procurador de Justiça eleito pelo Colégio de Procuradores de Justiça para mandato de dois anos. Para avaliar o desempenho global, a Corregedoria-Geral elabora relatórios com dados estatísticos sobre as atividades das Promotorias e das Procuradorias de Justiça. A estrutura da Corregedoria-Geral se subdivide em Subcorregedoria-Geral, Assessoria do Corregedor-Geral e Secretaria. Com exceção da Subcorregedoria-Geral, que é considerado Órgão de Execução, todos os demais são Órgãos de Apoio. A Secretaria ainda se divide em dois Órgãos de Apoio, a Coordenadoria de Serviços Administrativos e Controle Disciplinar e a Coordenadoria de Acompanhamento Funcional (MPSC, 2009).

A unidade subsequente, em azul, diz respeito à Procuradoria-Geral de Justiça. No entanto, como esta unidade se desdobra em diversos outros órgãos e setores, optou-se por apresentá-la por último. Deste modo, apresenta-se a unidade subsequente, isto é, a Procuradoria de Justiça.

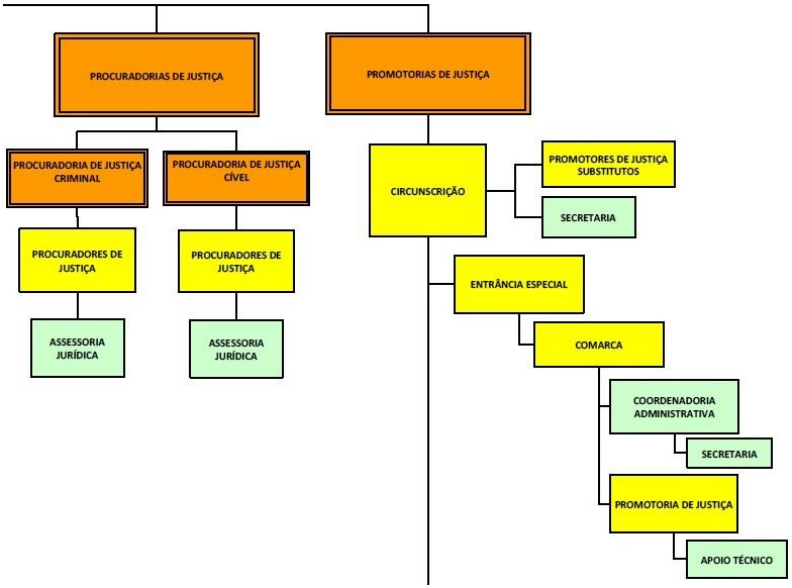
A Procuradoria de Justiça é o Órgão de Execução do MPSC junto ao Tribunal de Justiça, manifestando-se em todos os processos em grau de recurso neste tribunal, desde que propostos inicialmente pelo Promotor de Justiça ou que envolvam interesse público. Quando a Instituição não concorda com uma decisão do Tribunal de Justiça, é o Procurador de Justiça quem recorre ao próprio Tribunal de Justiça e aos tribunais de jurisdição superior: Superior Tribunal de Justiça – STJ - e Supremo Tribunal Federal - STF. Atualmente o MPSC possui cinquenta Procuradores de Justiça em atividade, que estão divididos em duas áreas de execução: Criminal e Cível (MPSC, 2014). Essas áreas representam duas Procuradorias de Justiça, sendo que em cada Procuradoria há um número de Procuradores lotados. A estrutura do gabinete de cada Procurador é formada por dois assessores jurídicos, um residente e dois estagiários de direito. Esta estrutura corresponde às duas unidades subordinadas de forma idêntica em Procuradores de Justiça e Assessoria Jurídica.

A última unidade da primeira linha de poder formal do MPSC refere-se à Promotoria de Justiça, que conforme o organograma trata-se de um Órgão de Administração. É a Promotoria de Justiça que realiza o contato direto do Ministério Público com a sociedade, inclusive, tem o dever funcional de atender ao cidadão. Sua principal atribuição é atuar

na área judicial e extrajudicial nas mais diversas áreas de atuação do MPSC (MPSC, 2014). Esta unidade é detalhada em um Órgão de Execução denominado Circunscrição, que por sua vez é subdividido em quatro unidades organizacionais que representam Órgãos de Execução e estão denominados pelos quatro níveis de carreira do Promotor de Justiça, isto é, Promotores Substitutos, Entrância Inicial, Entrância Final e Entrância Especial. Com exceção da unidade dos Promotores Substitutos, que possui apenas uma Secretaria - Órgão de Apoio, todas as demais unidades vinculadas a Circunscrição se desdobram em Comarca - Órgão de Execução, que por sua vez se subdivide em Coordenadoria Administrativa - Órgão de Apoio - e Promotoria de Justiça - Órgão de Execução, que é a figura do Promotor de Justiça propriamente dita. Cada Promotor de Justiça recebe o apoio de uma equipe geralmente composta por um assessor, um residente e dois estagiários de graduação. Contudo, esta equipe não consta no organograma. Neste sentido, percebe-se que o organograma do MPSC, em alguns casos, não apresenta a linha hierárquica da Instituição propriamente dita, conforme concebem Balcão (1965) e Mintzberg (2008). Na realidade, ele apresenta um desenho macro da organização e a representação das Promotorias de Justiça por meio dos níveis de progressão de carreira dos Promotores de Justiça confirmam esta prerrogativa.

Visando esclarecer a estrutura das Procuradorias de Justiça e das Promotorias de Justiça, apresenta-se um recorte do organograma do MPSC:

Figura 15 - Procuradorias e Promotorias de Justiça



Fonte: Adaptado de MPSC (2014).

Após apresentar o Colégio de Procuradores, o Conselho Superior do Ministério Público, a Corregedoria-Geral do Ministério Público, as Procuradorias de Justiça e as Promotorias de Justiça, torna-se oportuno abordar a Procuradoria-Geral de Justiça, que é a representação do Chefe do MPSC através do Procurador-Geral de Justiça. Está ilustrado com a cor azul, portanto, é considerado Órgão de Administração Superior e de Execução. Como órgão de execução, pode propor ação penal, abertura de inquérito civil e ajuizar ação civil pública em relação a crimes praticados por Prefeitos, Secretários de Estado, Governador do Estado, Presidentes da Assembleia Legislativa, Juízes de Direito, membros do próprio Ministério Público e outras autoridades que têm direito a foro privilegiado. Enquanto órgão de Administração Superior, o Procurador-Geral pode firmar convênios e termos de cooperação de interesse da Instituição, propor a elaboração e execução do orçamento do Ministério Público; propor a criação, extinção e modificação de cargos; determinar a aquisição de bens e serviços; editar normas; coordenar, orientar e acompanhar o trabalho de unidades subordinadas dentro da Instituição. Percebe-se que grande parte da estrutura administrativa do MPSC está vinculada à Procuradoria-Geral, sendo o Chefe do MPSC, inclusive, o

grande entusiasta e impulsionador do processo de formulação estratégica, tema da presente pesquisa (MPSC, 2009; 2014).

O Procurador-Geral de Justiça é nomeado pelo Governador do Estado a partir de uma lista com os nomes dos três mais votados pela classe. Podem concorrer a eleição Procuradores e Promotores de Justiça com mais de 10 anos de carreira. Seu mandato é de dois anos, sendo possível uma recondução. Ele é também o Presidente do Colégio de Procuradores de Justiça e do Conselho Superior do Ministério Público. Na sua ausência, é substituído por um dos Subprocuradores-Gerais de Justiça (MPSC, 2009).

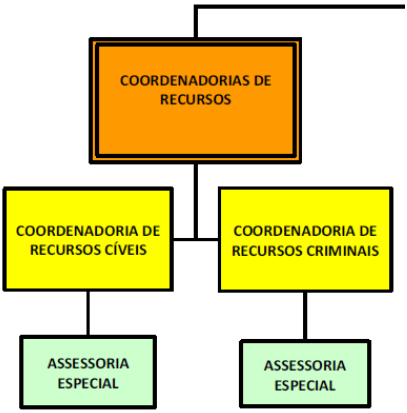
Vinculados à Procuradoria-Geral de Justiça encontram-se a Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos e a Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos e Institucionais, identificadas no organograma como Órgãos de Execução. Os Subprocuradores-Gerais são Procuradores de Justiça escolhidos pelo Procurador-Geral de Justiça para auxiliá-lo nas suas funções e substituí-lo em férias, licenças e outros afastamentos ocasionais. Ainda, todos como Órgãos de Apoio do Procurador-Geral de Justiça, encontra-se a Assessoria do Procurador-Geral de Justiça, a Coordenadoria de Comunicação Social, a Coordenadoria de Informação Social, a Coordenadoria de Inteligência e Segurança Institucional, o Grupo de Atuação Especial de Combate às Organizações Criminosas e a Casa Militar.

Em um nível hierárquico abaixo e subordinadas diretamente à Procuradoria-Geral de Justiça encontram-se a Coordenadoria de Recursos, a Coordenadoria-Geral dos Centros de Apoio Operacional, a Secretaria-Geral do Ministério Público, o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional e a Ouvidoria do Ministério Público. Cada uma destas unidades será detalhada a seguir, seguindo a ordem da esquerda para a direita que elas se apresentam no organograma, conforme exposto acima.

A primeira unidade trata-se da Coordenadoria de Recursos e refere-se ao órgão de apoio dos Promotores e Procuradores de Justiça na elaboração de recursos. Também possui função de execução, pois pode ajuizar recursos perante o Tribunal de Justiça e os Tribunais Superiores. A Coordenadoria de Recursos busca, ainda, identificar questões sobre as quais o Judiciário decide contrariamente às posições defendidas pelo Ministério Público e definir estratégias jurídicas para fazer prevalecerem as teses da Instituição (MPSC, 2009). Conforme ilustra a Figura 16, esta unidade está subdividida em Coordenadoria de Recursos Cíveis e Coordenadoria de Recursos Criminais, que por sua vez são identificadas

como Órgãos de Execução e são desdobradas em Assessoria Especial como Órgãos de Apoio.

Figura 16 – Coordenadorias de Recursos



Fonte: Adaptado de MPSC (2014).

Assim como sugerido nas unidades organizacionais das Promotorias de Justiça, as Coordenadorias de Recursos demonstram alguns detalhes que não estão de acordo com as premissas de um organograma. O que se destaca, nesta ocasião, é o fato de haver uma macrounidade denominada Coordenadorias de Recursos sem que haja um responsável por ela, isto porque, de acordo com o site da Instituição (MPSC, 2014), há um Coordenador-Geral da área cível e um Coordenador-Geral da área criminal, cargos ocupados atualmente pelo Procurador de Justiça Fábio de Souza Trajano e pelo Procurador de Justiça Aurino Alves de Souza, respectivamente. Contudo, não há um Coordenador de Recursos. Esta constatação também pode ser identificada nas unidades organizacionais Procuradorias de Justiça e Promotorias de Justiça, ou seja, existem macrounidades sem que se tenha um cargo ou alguém responsável por ela, o que se difere das premissas de Balcão (1965) e Mintzberg (2008) no que diz respeito ao organograma.

Ademais, conclui-se que a Coordenadoria de Recursos trata-se de um Órgão de Execução e, portanto, possui independência na sua tomada de decisão, ao mesmo tempo em que está subordinada ao Procurador-Geral de Justiça. Ou seja, há uma inversão de princípios, uma vez que no organograma os Órgãos de Execução, neste caso, as Promotorias e Procuradorias de Justiça, encontram-se ao lado da Procuradoria-Geral de

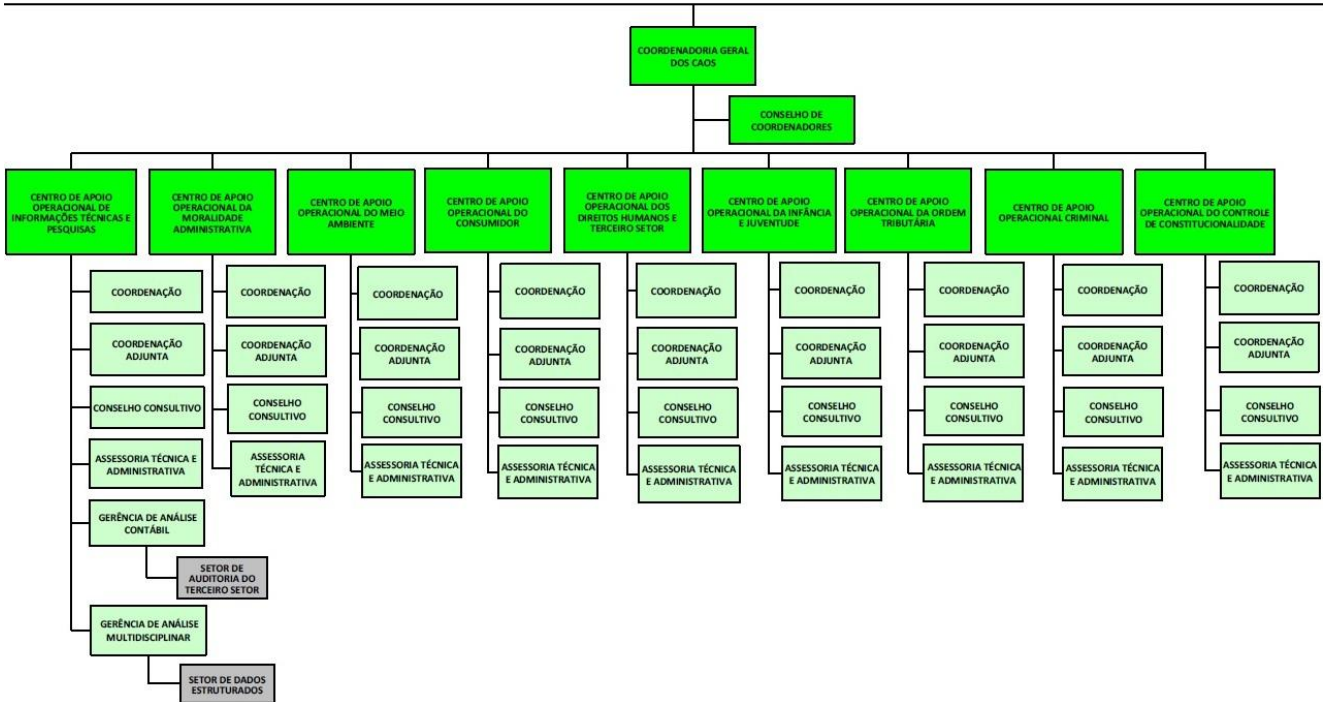
Justiça justamente para enfatizar sua independência. Para esclarecer esta relação, destaca-se o relato do Procurador-Geral de Justiça:

> Eu já disse outras vezes que ela é algo estranho, porque ela não deveria existir, uma vez que ela é originária por uma deficiência dos nossos Procuradores de Justiça que não recorrem quando deveriam recorrer ou deixam passar teses institucionais importantes e quando são vencidos não levam estas questões aos Tribunais Superiores. Para evitar que isto acontecesse, os Ministérios Públicos (não apenas o MPSC) criaram essas Coordenadorias de Recursos para não deixar isto passar em branco. Por isto foi criado dentro de uma estrutura administrativa, de acordo com o consenso de todos, que teríamos que ter para que esses processos subissem. Então ela é vinculada ao Procurador-Geral por isto. É como um Centro de Apoio, um Órgão de Apoio aos Procuradores e aos próprios Promotores de Justiça para levar as teses e os recursos para os Tribunais Superiores. Agora aí entra a independência funcional do Promotor, como entra a independência funcional do Coordenador de Recursos. Ele vai recorrer? Claro que a orientação e hoje a prática é sempre ouvir o Procurador ou o Promotor que atuou no caso, mas ele também deve estar convencido da tese dele se vale a pena ou não recorrer, ele também tem a sua independência funcional neste aspecto. [...] O processo é assinado pelo próprio Coordenador do Centro de Recursos. Na questão de quando recorrer ou não, eu, enquanto Procurador-Geral, não tenho nenhuma relação com eles. A gente até seleciona quem tem, ao nosso ver, boas condições técnicas de atuar ali e ele tem total independência para avaliar e discutir os recursos que devam ou não serem promovidos. Na realidade ele está no patamar dos Procuradores, mas é uma estrutura administrativa que foi dado um reforço para que os recursos fossem encaminhados. Ele não chega a ser um Centro de Apoio porque a Coordenadoria de Recursos é um Órgão de Execução, ela faz o trabalho dos Procuradores de Justiça.

Portanto, entende-se que as Coordenadorias de Recursos não deveriam ser subordinadas ao Procurador-Geral de Justiça, uma vez que elas se utilizam da prerrogativa da independência funcional como Órgão de Execução, conforme será detalhado no decorrer desta seção. Deste modo, sugere-se o esforço para que este Órgão passe a ser entendido como uma estrutura da primeira linha hierárquica, isto é, ao lado das Procuradorias e Promotorias de Justiça, o que faria mais sentido na realidade do MPSC tendo em vista as premissas básicas do organograma de acordo com as concepções de Balcão (1965) e Mintzberg (2008).

Na sequência, localizada ao lado da Coordenadoria de Recursos encontra-se a Coordenadoria-Geral dos Centros de Apoio Operacional, que é atualmente conduzida por um Procurador de Justiça. Os Centros de Apoio Operacional buscam manter os Promotores de Justiça atualizados com informações técnico-jurídicas, respondem consultas das Promotorias, realizam pesquisas, estudos e relatórios, auxiliando em procedimentos de investigação, na preparação de ações e em estratégias de atuação, além de propor a celebração de convênios pela Instituição e a realização de cursos, palestra, dentre outros eventos. Os Centros de Apoio Operacional não podem ajuizar ações, pois esta atribuição é do Promotor de Justiça, do Procurador de Justiça ou do Procurador-Geral de Justiça, justamente por isto são reconhecidos como Órgãos Auxiliares. Esta Coordenadoria-Geral se desdobra em nove Centros de Apoio Operacional, sendo que em cada uma destas coordenadorias operam Procuradores e Promotores de Justiça designados pelo Procurador-Geral de Justiça e atuam, especificamente, em uma área de atuação do MPSC, a citar: Cidadania e Fundações, Constitucionalidade, Consumidor, Criminal, Infância e Juventude, Meio Ambiente, Moralidade Administrativa, Ordem Tributária, e Informações e Pesquisas (MPSC, 2014). As estruturas das diferentes Coordenadorias de Centros de Apoio Operacional são similares, conforme pode ser observado na Figura 17:

Figura 17 - Coordenadorias de Centros de Apoio Operacional



Fonte: Adaptado de MPSC (2014).

Seguindo esta sequência, a terceira unidade é a Secretaria-Geral do Ministério Público, no entanto, como há muitas unidades vinculadas a esta unidade, optou-se por seguir a mesma lógica da apresentação da Procuradoria-Geral, ou seja, serão abordadas as demais unidades deste nível hierárquico e, por fim, apresenta-se a Secretaria-Geral, juntamente com todos os seus órgãos subordinados. Deste modo, apresenta-se a seguir a próxima unidade do segundo nível hierárquico, conforme organograma do MPSC.

Trata-se do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional - CEAF, que é responsável por promover atividades para o aperfeiçoamento profissional e cultural dos membros e servidores do MPSC. Organiza cursos, palestras, seminários, workshops e atividades afins, muitas vezes em parceria com outros órgãos públicos e instituições, visando aperfeiçoar os serviços prestados pela Instituição. O CEAF também desenvolve e incentiva a realização de pesquisas e a produção científica, produz e apoia a edição de publicações jurídicas (MPSC, 2014). É dirigido, atualmente, por uma Promotora de Justiça designada pelo Procurador-Geral de Justiça e esta subdividido em dois Órgãos de Apoio: o Conselho e a Diretoria. A Diretoria, por sua vez, está subdividida em Gerência de Capacitação e Aperfeiçoamento, Gerência de Publicações e Revisões, Gerência de Arquivo e Documentação, Gerência de Biblioteca e Setor de Eventos, o qual apenas o último é considerado um Setor de Apoio Administrativo, todos os demais são Órgãos de Apoio.

A próxima unidade de acordo com o organograma é a Ouvidoria do Ministério Público. Trata-se do órgão que recebe, examina e dá encaminhamento a reclamações, denúncias, pedidos de informação, críticas, elogios e sugestões acerca das atividades desenvolvidas pelos órgãos, membros e servidores do MPSC. Ademais, recebe denúncias envolvendo fatos praticados por outros órgãos e agentes, públicos e privados, desde que, diante deles, o Ministério Público esteja legitimado a agir. A Ouvidoria não pode instaurar processo administrativo disciplinar nem aplicar penalidades, entretanto, dependendo da gravidade do fato, ela poderá representar aos órgãos competentes da própria Instituição, como a Procuradoria-Geral e Corregedoria-Geral, bem como ao Conselho Nacional do Ministério Público (MPSC, 2014).

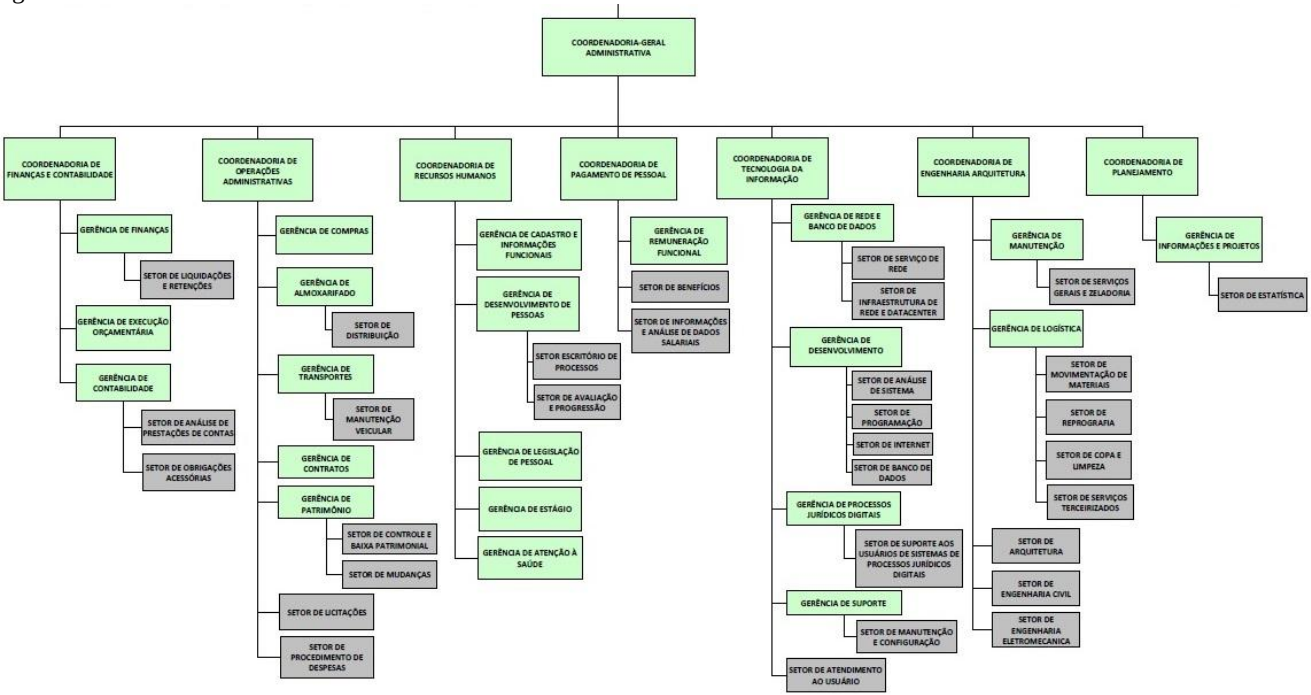
Por fim, após apresentar as demais unidades organizacionais da segunda linha hierárquica do MPSC, resgata-se a Secretaria-Geral, a qual havia sido ocultada no decorrer do texto. Atualmente conduzida por um Promotor de Justiça, a Secretaria-Geral do Ministério Público tem como principal responsabilidade a supervisão e a direção dos órgãos

de apoio técnico e administrativo do Ministério Público. Cabe, ainda, ao Secretário-Geral, além do exercício de atribuições delegadas pelo Procurador-Geral de Justiça, elaborar a proposta orçamentária; autorizar adiantamentos de despesa; firmar contratos; gerenciar a execução orçamentária; e conduzir os processos disciplinares e sindicâncias de servidores (MPSC, 2014). Apesar de ser conduzida por um membro, percebe-se que este órgão não possui atividade de execução, justamente por isto é reconhecida como Órgão Auxiliar.

A Secretaria-Geral possui uma equipe de apoio composta por cinco unidades organizacionais, a saber: Coordenadoria de Processos e Informações Jurídicas, Coordenadoria de Auditoria e Controle, Assessoria Técnica e Jurídica, Setor de Protocolo e a Coordenadoria-Geral Administrativa. Com exceção do Setor de Protocolo que é considerado Setor de Apoio Administrativo, todos os demais são Órgãos de Apoio.

Neste sentido, subordinada diretamente à Secretaria-Geral do Ministério Público, a Coordenadoria-Geral Administrativa compõe o terceiro nível hierárquico do organograma do MPSC. Esta Coordenadoria gerencia e conduz as questões administrativas e financeiras dos Órgãos e Serviços Auxiliares de Apoio Técnico e Administrativo da Instituição, que são organizadas em Coordenadorias e Gerencias (MPSC, 2013a), conforme pode ser observado na Figura 18:

Figura 18 - Coordenadorias Administrativas



Fonte: Adaptado de MPSC (2014).

As Coordenadorias administrativas são divididas em Coordenadoria de Finanças e Contabilidade, em Coordenadoria de Operações Administrativas, Coordenadoria de Recursos Humanos, Coordenadoria de Pagamento de Pessoal, Coordenadoria de Tecnologia e Informação, Coordenadoria de Engenharia Arquitetura e Coordenadoria de Planejamento. Todas estas coordenadorias são desdobradas em Gerências e Setores, compreendendo, respectivamente, Órgãos de Apoio e Setores de Apoio Administrativo.

Muitas das atribuições aqui destacadas estão definidas na Lei Orgânica do Ministério Público, principalmente aquelas relacionadas à atividade fim do MPSC. Ainda, diversas outras responsabilidades dos cargos, principalmente aqueles de caráter administrativo, são formalizadas por Atos do Procurador-Geral, como, por exemplo, as atribuições dos Subprocuradores-Gerais de Justiça estão definidas no Ato nº 408/2007/PGJ.

A Constituição Federal determina, ainda, alguns princípios básicos que regem o Ministério Público em referência à atividade fim, a saber:

a) unidade: os membros do Ministério Público, na sua atuação e em qualquer manifestação, representam a Instituição como um todo;
b) indivisibilidade: um membro do Ministério Público, em caso de férias, licença ou impedimento, pode ser substituído por outro em suas funções, sem prejuízo ao trabalho institucional, pois é o Ministério Público quem está à frente do processo, e não a pessoa física do Procurador ou Promotor de Justiça;
c) independência funcional: nas respectivas tarefas da atividade de execução, os membros do Ministério Público podem atuar conforme seu entendimento, sem nenhuma interferência. Os Promotores e Procuradores de Justiça têm total autonomia sobre seu trabalho, não necessitando de autorização superior para efetivar suas ações. Um Promotor de Justiça, por exemplo, não é obrigado a seguir a concepção do Procurador-Geral, do Governador do Estado, do Presidente da República ou de qualquer outra autoridade. O limite desta independência é única e exclusivamente a lei (MPSC, 2013a).

Para que a independência funcional não seja prejudicada, os Promotores e Procuradores de Justiça não podem exercer a advocacia, receber honorários, percentuais ou custas, gerenciar sociedade comercial e exercer outra função pública ao mesmo tempo, com exceção do magistério. Também não pode exercer atividades político-partidárias,

exceto aqueles que ingressaram na Instituição antes do dia cinco de outubro de 1988, data que foi sancionada esta prerrogativa.

A independência funcional foi tema de muitas discussões durante a coleta dos dados primários desta pesquisa, principalmente porque ela influencia diretamente tanto o processo estratégico quanto a estrutura organizacional do MPSC. Destarte, torna-se oportuno enfatizar algumas questões relacionadas a esta prerrogativa que podem interferir nos constructos da presente dissertação. Abre-se a discussão com o comentário do Promotor de Justiça entrevistado, que relata de forma bastante ampla como a independência funcional é vista na atividade fim do MPSC:

> A estrutura organizacional da atividade fim esbarra no problema da independência funcional, esbarra e ao mesmo tempo é salutar porque permite que cada membro atue livremente, sem interferência administrativa ou política, permitindo que ele tenha uma atuação dentro da sua área de execução.

Em contrapartida, o Secretário-Geral do Ministério Público ressalta os desafios gerados pela independência funcional à Instituição:

> Os Promotores tem independência funcional, mas não tem independência administrativa, é importante que se diga. Ou seja, esta autonomia não é absoluta. As atividades do Promotor são fiscalizadas pelos órgãos de controle, por exemplo, pela Corregedoria-Geral do MPSC, pela Corregedoria Nacional, pelo Conselho Nacional do Ministério Público, pelo próprio cidadão através da ouvidoria, etc. Hoje o Promotor é uma pessoa muito visada e também muito controlada. Toda a parte de funcionamento da Promotoria, embora se leve em consideração aquilo que o Promotor entenda que é o mais correto, mas isto é uma decisão da Procuradoria-Geral. Se nós acharmos que é inviável, por exemplo, alugar um imóvel porque o Promotor quer alugar um imóvel sair do Fórum, nós podemos dizer não a ele. Na atividade fim ele está seguro por algumas garantias que lhe dão o direito de respeitar tão somente a lei, ou seja, ele vai agir com a consciência dele naquele determinado caso

> concreto, embora essa independência não me pareça ser absoluta... Ela é relativa, a pessoa tem que ter um parâmetro de legalidade para isto. A partir do momento que ele sob a justificativa de estar na sua independência funcional age em contrário a lei, ele vai ter ou que justificar muito ou ele pode sofrer uma fiscalização pelos órgãos de controle, seja interno ou externo.

A Corregedora-Geral do Ministério Público, apesar de reconhecê-la como importante, concebe que o fato de ser independente no que diz respeito à sua função não significa afirmar que os Promotores e Procuradores de Justiça são totalmente livres, haja vista que eles devem seguir as leis:

> A independência funcional é uma das garantias dos membros do Ministério Público, todavia eu tenho uma opinião um pouco diferenciada de muitos colegas porque eu acho que a independência funcional tem um limite e o limite dela é justamente a constituição e a lei. Eu não entendo que com a independência funcional, da forma como muitos entendem, o Promotor pode fazer o que bem entender. Não, eu acho que ele tem esta independência e ele tem um limite na sua independência, que é justamente o cumprimento da constituição e da lei. E, na minha opinião, o que falta no Ministério Público, não só no MPSC, mas o Ministério Público de uma forma geral, é discutir realmente o que é esta independência funcional, acho que nos estamos carentes e pendentes com esta discussão. [...] Acho que é uma das temáticas mais importantes para o Ministério Público como um todo.

O Procurador-Geral de Justiça defende a independência funcional dos membros, mas também evidencia que ela não é total.

> Eu entendo que essa independência funcional é um valor muito importante e que nós precisamos ter, para que o Promotor tenha liberdade e possa agir naturalmente sem nenhuma pressão política, tanto interna quanto externa. Então a independência funcional é uma prerrogativa muito

> importante e nós não podemos perdê-la. Mas isso é na sua atuação lá no processo (no cumprimento da legislação), porque nas questões administrativas ou nas políticas institucionais, eu sempre defendi e digo isso a eles, que deve ser flexibilizado, tem que haver uma orientação e um cumprimento das diretrizes institucionais porque elas são eleitas ou firmadas pela Classe, não é somente pela Administração Superior... O próprio PGA é feito ouvindo toda a Classe, portanto aquilo é uma escolha de todos os integrantes do MPSC. E aí alguém se rebela e não quer cumprir? [...] Neste momento acho que precisamos ter "espírito de corpo", para ter força e unidade, então mesmo que alguém seja contrário, que não aceite, que tenha votado contrário lá no momento da definição da Tese ou do Programa, ele deveria seguir as diretrizes e as prioridades firmadas pela Instituição. Lá na formulação eu posso me manifestar contra, mas a partir do momento que houve uma deliberação da Instituição, mesmo contrária a minha vontade, eu teria que seguir. Então a independência funcional, na sua atuação lá na atividade fim: perfeita. Para cumprimento das metas institucionais eu acredito que não deveria ter esta independência funcional, os membros deveriam seguir a orientação Institucional. E hoje nós não temos ainda mecanismos para exigir o cumprimento dessa orientação institucional. Hoje todo o trabalho é com base no convencimento, na sedução, no argumento que esta é a melhor forma e ele tem que se envolver junto conosco, mas é só assim... Não tem outra forma de chegar para os membros e dizer: "este é o PGA e você vai ter que segui-lo". Até porque é um controle muito difícil, ele chega lá na cidade e diz: "não, aqui as necessidades são outras... as demandas são outras... o tempo que eu tenho não permite que eu faça tais e tais programas institucionais". Então é realmente ainda é uma situação bastante difícil de nós controlarmos.

No relato do Procurador-Geral de Justiça percebe-se a preocupação com as diretrizes institucionais. Embora ele não tenha

citado o planejamento estratégico, o processo de formulação e principalmente de implementação das estratégias acaba sendo impactado pela independência funcional dos membros. O próprio PGA, conforme mencionado no seu comentário, demonstra esta relação, haja vista que se trata de um documento que detalha o planejamento estratégico, conforme será abordado no próximo capítulo. Tal fato é do mesmo modo destacado pelo Coordenador-Geral dos Centros de Apoio Operacional:

> A nossa categoria, digamos assim, trabalha sob a proteção de um principio constitucional, que é muito caro a ela, que é a tal da independência funcional. A rigor, isto nos permite dizer que cada Promotor é uma república independente, uma cabeça independente, não há um nexo hierárquico. Então ou você seduz para que ele se engaje em um determinado propósito ou ele vai para outro lado e aí tu não tens como segurar [...]. Esta é a grande preocupação que eu tenho e, ao mesmo tempo, é um fator que tem sido objetivo de muita discussão e reflexão, no sentido de buscar uma forma eficaz para que a gente consiga realizar este trabalho de convencimento dos membros.

Além de abordar a sensibilização dos membros, a Coordenadora de Planejamento levanta outro tema que ajuda a ilustrar o tamanho do desafio que a independência funcional causa ao planejamento estratégico:

> Eu escuto muito sobre a independência funcional lá na ponta, lá nas Promotorias de Justiça. Acho que quanto aos Centros de Apoio e às Procuradorias de Justiça eu não escuto muita coisa sobre isso. Durante o processo de Planejamento estratégico foi colocado uma dificuldade dos Centros de Apoio, que eles apresentaram, qual é o comprometimento do Promotor em relação aos programas ou projetos que eles estão envolvidos? Por eles apresentarem essa independência funcional, por eles acharem que aquilo não é tão importante... Mas eu desacredito um pouco nisso diante das respostas que a gente está tendo. Outro ponto também que eu acho que seria importante destacar é a dificuldade ou obrigatoriedade dos

> membros trabalharem no SIG-MP. Eu não sei se isso deveria ser uma obrigatoriedade ou até porque a ferramenta ainda não está totalmente alinhada com a execução do trabalho deles e isso às vezes gera muita reclamação dos Promotores.

O SIG-MP é um sistema de gestão que permite o acompanhamento, avaliação e controle da atuação dos membros. Além da própria Coordenadora de Planejamento, muitos sujeitos de pesquisa declararam que o sistema não está totalmente adequado com o trabalho deles e ainda possui alguns erros operacionais. Entretanto, o fato de um membro simplesmente não utilizar o SIG-MP para realizar as suas atribuições demonstra que a independência funcional embasa decisões também de cunho administrativo, haja vista que, guardadas as devidas proporções, caso fosse uma empresa, a maior coalizão dominante formal poderia determinar que todos os funcionários utilizassem determinada ferramenta, mesmo que ela não esteja totalmente alinhada com as suas atividades.

Por outro lado, apesar de considerar importante a independência que o membro possui para analisar determinado caso, o Coordenador-Geral Administrativo defende a ideia que "o Promotor é independente apenas no juízo dele sobre o processo que ele está analisando, o restante ele está subordinado. Quem paga ele é uma instituição. Esta independência total que o Promotor e o juiz avocam é uma meia verdade". Segundo ele, os membros fazem parte de uma organização maior e, portanto, devem estar alinhado com o futuro pretendido pela Instituição e trabalhar por isso. Não resta dúvida que tanto a visão quanto a missão da organização acaba sendo prejudicada caso cada indivíduo busque um caminho diferente e este é justamente uma das principais vantagens do processo de planejamento estratégico (COLLINS; PORRAS, 1996; PEREIRA, 2010).

Torna-se oportuno frisar que esta prerrogativa diz respeito somente às atribuições dos membros do MPSC e deveria ser utilizada exclusivamente na atividade fim, ainda que conforme os relatos acima sejam utilizadas também em outras esferas. Já nas atividades meio, principalmente na atuação dos servidores, a independência funcional não é válida.

A atuação dos membros, especialmente nas suas atividades de execução, pode ser judicial e extrajudicial. Atua extrajudicialmente quando visa resolver situações por meio de reuniões com a comunidade, audiências públicas, termos de ajustamento de conduta (TAC),

Procedimento Administrativo Preliminar (PAP), Inquérito Civil (IC), Procedimento Investigatório Criminal (PIC) e recomendações para o Poder Público. Na maioria das vezes, estes procedimentos resolvem os conflitos em um período de tempo mais curto do que poderia ocorrer caso uma ação fosse ajuizada. Assim, quando não for possível um acordo ou este não for cumprido, o Promotor de Justiça entra com uma ação judicial e passa a atuar na área judicial (MPSC, 2009).

No entanto, existem casos em que a ação é obrigatória, como em processos criminais, pois a lei não admite acordo. Na esfera judicial, o Ministério Público atua como fiscal da lei. É o que se chama de *custos legis* no ambiente jurídico. Nesse caso, o autor da ação não é o Promotor de Justiça, mas ele acompanha todas as fases do processo para garantir o equilíbrio entre as partes, por exemplo, em processos de separação de casal com filhos, para proteger os direitos e interesses das crianças e dos adolescentes, dentre outros. A atuação judicial geralmente é iniciada nos fóruns das Comarcas e podem ser propostas perante as varas cíveis ou criminais. Dependendo da irregularidade ou do crime cometido, o Promotor de Justiça tem à disposição certos tipos de procedimentos jurídicos, como a Ação Civil Pública - ACP, a Ação Penal Pública, a Ação Cautelar, a Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI ou ADIN, o Acordo judicial Transação penal, dentre outros (MPSC, 2009).

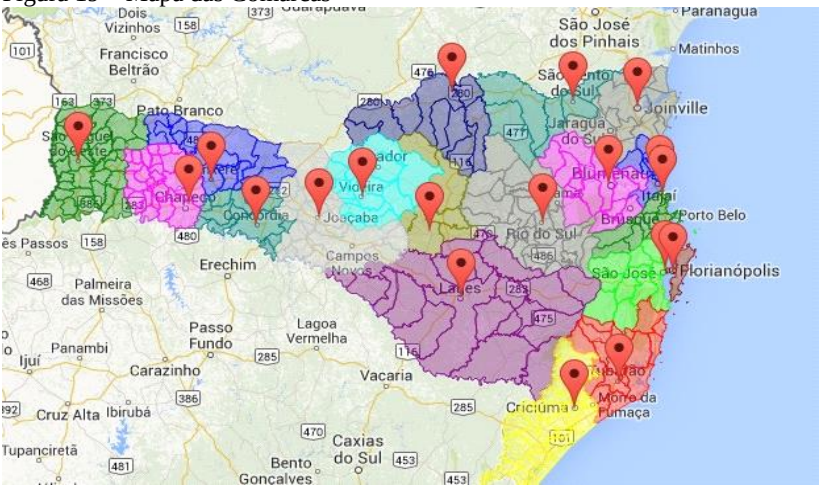
Se a atuação do Poder Judiciário depende da instigação do Ministério Público ou de algum outro órgão ou sujeito que proponha uma ação judicial, conforme exposto, o Ministério Público depende, na maioria dos casos, do recebimento de informações ou denúncias da sociedade, da mídia ou de qualquer outra fonte de dados para atuar. Justamente neste sentido, um dos Procuradores de Justiça esclareceu que "a atuação dos membros é reflexo da demanda que chega no MPSC, seja pelo judiciário ou por denuncia. A gente trabalha por provocação". Inclusive, esta é uma questão que será abordada na seção de formulação estratégica, haja vista que se identificou que um dos principais desafios do MPSC é se aproximar da sociedade e passar ser mais proativo do que reativo, uma vez que suas atribuições permitem que o membro possa atuar sem que haja uma instigação externa.

Contudo, o MPSC ainda depende muito do recebimento de informações advindas da sociedade. As Promotorias de Justiça são um dos caminhos para o cidadão ter acesso à Instituição, pois nestes espaços o público é atendido e pode expor seu problema ou fazer sua denúncia. O que habitualmente se denomina denúncia, ao ser encaminhada à qualquer órgão vinculado ao Ministério Público passa a ser tratada como representação, a qual deve relatar os fatos e, se possível, conter dados

que possam auxiliar os membros do Ministério Público no trabalho de apuração. Além disto, o MPSC dispõe do serviço de Ouvidoria, que recebe informações, reclamações, críticas, apreciações, comentários, elogios, pedidos de informações e sugestões. A comunicação com a Ouvidoria pode ser feita pessoalmente, na sede do MPSC ou por meio de carta, e-mail, telefone ou pelo site da Instituição. Quando o problema envolve a atuação ou conduta pessoal de algum membro do Ministério Público, o cidadão pode informar a Corregedoria-Geral do MPSC, que é órgão interno responsável pela apuração desse tipo de caso. A Corregedoria-Geral fica na sede do MPSC e recebe informações por email, telefone e carta (MPSC, 2014).

Uma Promotoria de Justiça é representada e composta por um Promotor de Justiça Titular (ou, na sua ausência, um substituto), que por sua vez recebe o apoio de uma equipe geralmente composta por um assessor, um residente (estagiário de pós-graduação) e dois estagiários de graduação. Uma ou mais Promotorias atuam em uma Comarca, que é uma divisão judicial de um Estado sob alçada de um Juízo de Direito, ou vários Juízos, dependendo da Comarca, divisão essa realizada pelo Poder Judiciário. Dependendo da população e da demanda, pode haver uma Comarca com apenas uma Promotoria de Justiça que atua em todas as áreas de atuação do Ministério Público ou, em cidades maiores, pode haver uma Comarca com diversas Promotorias de Justiça, cada qual em uma especialidade. Florianópolis, por exemplo, possui trinta e oito Promotorias de Justiça em apenas uma Comarca (MPSC, 2014). Todos os municípios do Estado de Santa Catarina são cobertos por uma Comarca e consequentemente por uma ou mais Promotorias de Justiça, conforme pode ser observado na Figura 19:

Figura 19 – Mapa das Comarcas



Fonte: MPSC (2014).

As especialidades são as áreas de atuação do MPSC e estão relacionadas à gama de ações e assuntos abordados nas atividades de execução dos membros. São compreendidas por:

a) Constitucionalidade;
b) Consumidor;
c) Criminal;
d) Direitos Humanos e Cidadania;
e) Eleitoral;
f) Falência;
g) Família;
h) Idoso;
i) Infância e Juventude;
j) Meio Ambiente;
k) Moralidade Administrativa;
l) Ordem Tributária;
m) Patrimônio Histórico;
n) Pessoas com Deficiência;
o) Registros Públicos;
p) Saúde;
q) Terceiro Setor (MPSC, 2014).

O MPSC possui recursos próprios para, além dos investimentos, manter a estrutura física e de pessoal das Promotorias de Justiça, das Procuradorias de Justiça e de todo o escopo de apoio das atribuições da

Instituição. Este recurso, denominado duodécimo, é originário de percentual da receita do Estado, que por sua vez é fixado em leis orçamentárias. O Poder Executivo recolhe os tributos e os repassa aos poderes e instituições públicas, como o Tribunal de Justiça, Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas e o Ministério Público. Em Santa Catarina o percentual destinado ao Ministério Público, atualmente, é de 3,1% da receita líquida do Estado, o que representa cerca de quinhentos milhões de reais (MPSC, 2013a).

Apesar de ser uma organização autônoma e independente, inclusive em termos financeiros, o MPSC está sujeito à fiscalização interna e externa. Internamente, a Instituição possui três esferas de fiscalização, a saber:

a) Corregedoria-Geral do Ministério Público: avalia se o Promotor e o Procurador de Justiça cumprem suas funções corretamente e também sua postura pessoal diante da sociedade;
b) Conselho Superior do Ministério Público: analisa se a solução encontrada pelo Promotor ou Procurador de Justiça foi a mais adequada, por exemplo, arquivamento, proposição de acordo ou ação;
c) Colégio de Procuradores de Justiça: fiscaliza os atos administrativos e jurídicos do Procurador-Geral de Justiça (MPSC, 2009).

Externamente, o MPSC é fiscalizado por duas Instituições:

a) Tribunal de Contas do Estado e Assembleia Legislativa: analisa e fiscaliza a prestação de contas do Ministério Público de Santa Catarina;
b) Conselho Nacional do Ministério Público: controla a atuação administrativa e financeira de todos os Ministérios Públicos e fiscaliza, através de um órgão interno, a Corregedoria Nacional do Ministério Público, o cumprimento dos deveres funcionais de seus membros (MPSC, 2009).

Com o MPSC devidamente caracterizado, torna-se oportuno abordar os dois principais constructos da presente dissertação. A próxima seção aborda o processo de planejamento estratégico da Instituição, sendo que a estrutura organizacional é o tema da seção subsequente.

4.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O referencial teórico da presente dissertação demonstra que as estratégias organizacionais podem ser formadas e formuladas de diversos modos, tanto por meio de um processo emergente quando deliberado. Dentre as possibilidades, o processo de planejamento estratégico se destaca, sendo este justamente o foco da pesquisa. Deste modo, no primeiro momento visou-se identificar o entendimento dos entrevistados acerca do conceito de estratégia.

Surpreendentemente, a maioria das respostas foi bastante consistente com a literatura dominante, sendo oportuno enfatizar que grande parte dos entrevistados tem sua formação no Direito e não possuem conhecimento técnico sobre *Strategic Management* e até mesmo sobre Administração. Dentre todas, três se acentuam e sintetizam o entendimento sobre estratégia que os sujeitos de pesquisa possuem. O atual Procurador-Geral de Justiça define estratégia como: "a forma como nós encontramos para atingir os nossos resultados. Dentro do MPSC nós temos um objetivo e como nós vamos alcançar aquele objetivo". O Procurador de Justiça entrevistado, que também já foi Procurador-Geral de Justiça, conceitua o termo estratégia da seguinte forma: "A estratégia é um conjunto de ações para alcançar um objetivo". Já na ótica do Coordenador-Geral Administrativo, que possui formação em Administração:

> Estratégia no meu entendimento é um caminho para chegar a um ponto. A estratégia que nós temos no MPSC é para levar à visão. Então eu tenho um foco, que é a visão, todo o conjunto que vem abaixo é um detalhamento para se chegar lá. E a estratégia é o conjunto de medidas que vamos utilizar para se chegar a isto.

Percebe-se que o entendimento dos sujeitos de pesquisa tem sobre estratégia vai ao encontro das características que compõe a perspectiva clássica (WHITTINGTON, 2002; VOLBERDA, 2004) e do modo planejamento (MINTZBERG, 1973). Ou seja, é necessário ter um objetivo claramente definido para que então seja possível desenvolver o conjunto de ações que visa alcançá-lo. Trata-se de um princípio básico do processo de planejamento estratégico, que tem como essência a formulação de estratégias através de um processo deliberado de análise.

Contudo, para confirmar este entendimento, os entrevistados foram questionados se acreditavam que o planejamento estratégico realmente era o melhor modo de formular as estratégias. Como houve uma unanimidade, todas as respostas foram positivas, apresenta-se a seguir alguns relatos que auxiliam a sintetizar o entendimento do grande grupo. Neste contexto, o Procurador-Geral de Justiça comenta que:

> Eu não conheço nada de administração, mas quando eu falei que eu queria definir as nossas estratégias, levando em consideração a melhor forma, o menor custo e o menor prazo, me disseram que para isso nós precisaríamos ter um planejamento estratégico. E o planejamento estratégico também, como a área técnica me apresentou, tinha como concepção a união de todos os pensamentos, forças e intenções do Ministério Público para sabermos primeiro qual seria efetivamente o nosso objetivo e, aí sim, sabermos qual a nossa força de trabalho, quais as nossas possibilidades ou até mesmo as nossas deficiências para alcançar aquele objetivo.

O Secretário-Geral do Ministério Público também considera que o planejamento estratégico é a melhor ferramenta para formular as estratégias:

> Sim, é indispensável. Eu acredito que se não houver um Planejamento estratégico a Instituição não sabe qual o rumo que irá seguir. Primeiro, ela até pode seguir um rumo adequado, de repente por uma contingência ou coincidência da própria atividade, mas ela pode ir para um caminho totalmente equivocado, principalmente pelo fato de estarem delineados os modelos que ela quer seguir, não há aquela reunião prévia para saber o que se quer daqui a cinco ou dez anos. Se a gente senta hoje para analisar o que nós queremos daqui a dez anos significa afirmar que nos temos que nos estruturar para aquilo. Então, hoje eu não vejo o MPSC trabalhando sem um Planejamento estratégico adequado.

Nesta mesma linha de raciocínio, o Coordenador-Geral dos Centros de Apoio Operacional enfatiza a importância do planejamento estratégico para a Instituição:

> Eu não saberia te dizer se é a melhor, agora eu posso te dizer que é uma ferramenta extremamente valiosa e importante. Eu acredito que é uma ferramenta que pode te indicar qual é o rumo da Instituição, digamos assim, que te oferece um guarda-chuva que sobre o qual tu consegues ordenar as tuas potencialidades focando no objetivo que tu queres alcançar. Então eu acho que o planejamento estratégico é importante neste sentido e também para a definição de prioridades.

Já o Procurador de Justiça entrevistado levanta uma questão essencial para iniciar a discussão acerca do planejamento estratégico do MPSC:

> Acredito que sim. Apesar da falta de tradição no meio público... Esta sempre foi a maior dificuldade: a gente assimilar isso enquanto órgão público. Principalmente na nossa área, que é uma área muito fechada no meio jurídico, então isto é um desafio muito grande principalmente para os membros.

A relação do planejamento estratégico com os Promotores e Procuradores de Justiça realmente é uma das questões que merece destaque, principalmente devido à prerrogativa da independência funcional que incumbe as suas atribuições. Contudo, este tema será tratado com mais detalhes no tópico 4.2.2.4, que discute a dissociação entre os responsáveis pela formulação e pela execução das estratégias.

Por fim, com base em um entendimento mais técnico, o Coordenador-Geral Administrativo declara que:

> No meu entendimento a estratégia é um conjunto de ações para se chegar a um determinado caminho, que é o meu norte. Partindo do pressuposto que quem estrutura a visão é o planejamento estratégico, se eu não tiver este norte, qualquer outra estratégia vai me levar a

> outro local. Então o planejamento estratégico, hoje, é o único caminho que eu consigo enxergar.

Portanto, a prerrogativa do entendimento clássico do processo estratégico conforme abordado no referencial teórico desta dissertação se confirma. Todos os entrevistados acreditam que o planejamento estratégico é a melhor ferramenta para o processo estratégico da Instituição. Uma das principais características do planejamento estratégico é a dissociação entre formulação e implementação (MINTZBERG, 1994; MINTZBERG; QUINN, 2001; HREBINIAK, 2006) e o caso do MPSC não se difere desta realidade. Destarte, o Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022 será abordado a partir de duas seções principais: a formulação e a implementação.

4.2.1 Formulação

Esta seção está dividida em três tópicos principais. A primeira especifica todas as etapas do processo de formulação do planejamento estratégico do MPSC, a segunda relata a dificuldade que a Instituição está encontrando para desenvolver indicadores de desempenho consistentes e a terceira expõe os critérios para determinados programas, projetos e ações serem considerados prioritários.

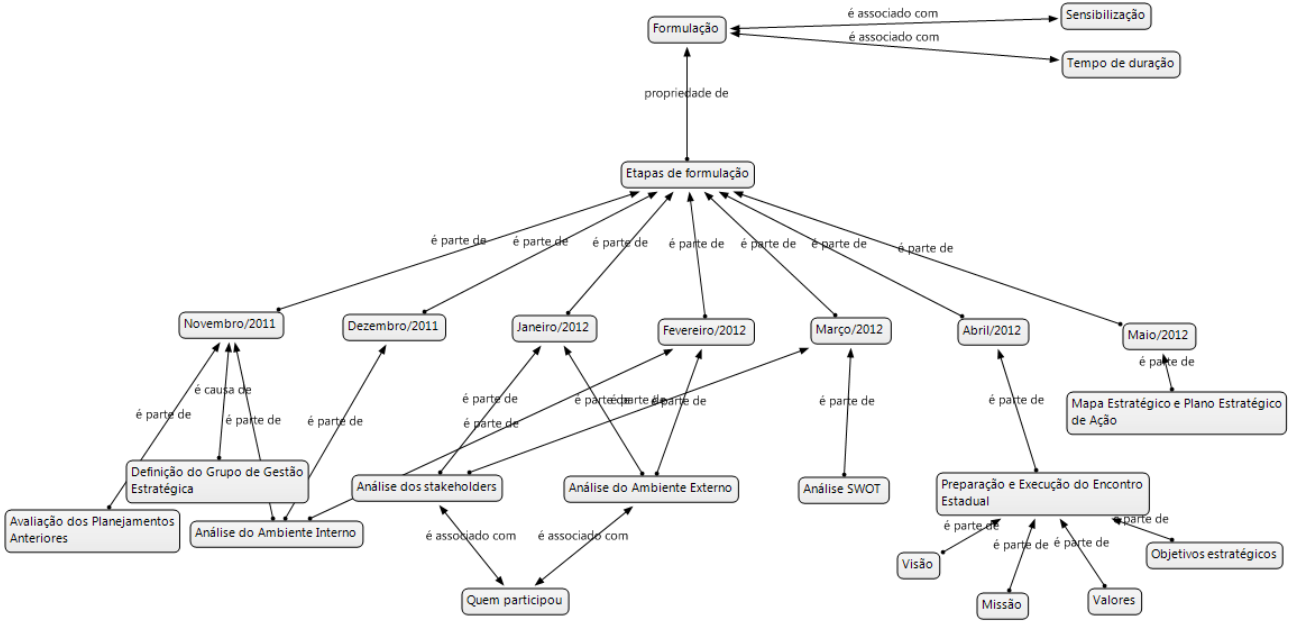
4.2.1.1 Etapas

Como a maioria dos entrevistados indicou não recordar dos detalhes do processo de formulação do planejamento estratégico, a exploração desta fase está embasada nos dados secundários, especialmente, nos relatórios submetidos ao MPSC pelo Consultor Externo que conduziu este processo. No entanto, isto não significa afirmar que os sujeitos de pesquisa não contribuíram para esta exploração, tanto é que a própria equipe administrativa do MPSC disponibilizou tais documentos ao pesquisador e o incentivou a utilizá-los para analisar este fenômeno. Deste modo, a avaliação desta fase seguirá a estrutura do conteúdo dos dados secundários, sendo complementada por subsídios dos entrevistados quando oportuno.

O processo de formulação do planejamento estratégico do MPSC ocorreu entre os meses de novembro de 2011 e maio de 2012, sendo que a apresentação oficial do documento final foi realizada em 22 de junho de 2012. Optou-se por avaliar este processo de acordo com as etapas realizadas na fase de formulação, informando em quais meses a

respectiva etapa foi realizada conforme os relatórios submetidos mensalmente pelo Consultor Externo à Comissão de Planejamento Estratégico. A Figura 20 ilustra o esquema a seguir:

Figura 20 - Formulação do processo de planejamento estratégico



Fonte: Elaborado pelo autor (2014).

Portanto, serão detalhadas as etapas seguidas no processo de formulação do planejamento estratégico da Instituição, a saber: avaliação dos trabalhos executados; definição da Comissão de Planejamento Estratégico; sensibilização e comunicação; análise do ambiente interno; análise dos *stakeholders* e do ambiente externo; análise *SWOT*; Encontro Estadual; mapa estratégico; e plano estratégico de ação.

4.2.1.1.1 Avaliação dos trabalhos executados

Realizada em novembro de 2011, esta atividade consistiu em resgatar e analisar os dados referentes aos Planos Estratégicos anteriores. Vale destacar que este é o terceiro planejamento estratégico formulado no MPSC, sendo que o primeiro foi desenvolvido em 1999 e o segundo em 2004. O entendimento deste processo auxiliou o Consultor Externo a avaliar de forma comparativa a situação atual e a desejada, além de identificar aquilo que foi eficaz e as questões que não evoluíram nos planos anteriores (RELATÓRIO DE ATIVIDADES I, 2011).

Ressalta-se que o pesquisador também analisou os documentos de planejamento estratégico anteriores e pôde sanar algumas dúvidas com os sujeitos da pesquisa. Inclusive, um dos entrevistados era o Procurador-Geral de Justiça na época em que foi formulado o segundo planejamento estratégico da história do MPSC. Percebe-se que além do processo evolutivo do planejamento estratégico, tanto na literatura quanto na prática, há uma evolução no próprio conhecimento dos indivíduos que atuam na Instituição, conforme relata o ex-Procurador-Geral de Justiça:

> Pelo menos na área técnica, de quem efetivamente produz o documento e quem conduz, eu acho que teve uma evolução bem significativa. Penso que hoje, embora o pessoal contrate gente de fora para conduzir esta elaboração [...], eu acredito que o pessoal da casa já está bem mais habilitado a conduzir. No âmbito dos membros eu não tenho referência pra te dizer se houve evolução... Na verdade, eu acho que também houve uma evolução porque na época ninguém nem ouvia falar sobre planejamento estratégico aqui dentro. Então hoje já não é algo assim tão novo. E eu imagino que para o pessoal mais novo, que está

> entrando na carreira agora, é mais fácil assimilar estes tipos de conceitos. Como eu disse antes, na área jurídica é tudo muito fechado, as pessoas não imaginavam algo deste tipo na administração pública.

Em um dos Boletins Informativos dos Encontros, objeto que será detalhado na seção Sensibilização e Comunicação, consta o depoimento deste mesmo Procurador de Justiça, que por sua vez segue a mesma concepção do comentário acima:

> Essa sistemática é melhor do que as anteriores – fico à vontade porque na minha gestão houve um trabalho semelhante. A Instituição vai aprendendo a lidar com o planejamento estratégico e evolui nos mecanismos de trabalhar com planejamento estratégico.

Portanto, entende-se que o atual processo de planejamento estratégico seja mais consistente e completo que os formulados anteriormente, inclusive, esta edição visa perpassar mandatos e despersonalizar a gestão, além de ter proporcionado a participação de todos os membros e servidores no processo de formulação, conforme pode ser observado nas palavras do Procurador-Geral de Justiça:

> O Ministério Público tem uma peculiaridade [...] que é a mudança constante de chefia. Então nós temos que ter uma programação para que haja uma continuidade e que a gente possa atingir a finalidade do Ministério Público. E, para isto, me parece que o planejamento estratégico ajudou, porque todos os colegas e todos os servidores puderam demonstrar as suas opiniões, o que eles entendiam importantes e quais as formas que poderíamos alcançar isto, então virou um projeto do MPSC e não um projeto do chefe da Instituição. Isto dá mais solidez e despersonaliza, outros que virão, claro que poderão acrescentar outras coisas e modificar algumas, mas terão um rumo a seguir.

O Procurador-Geral de Justiça esclarece, ainda, que:

> [...] isto que é o mais importante, para que não mude a chefia e simplesmente mudem todos os programas, todos os projetos... Infelizmente, foi o que por muito tempo aconteceu, justamente porque não se tinha um planejamento vislumbrando um prazo maior. Este a gente tentou vislumbrar um período de 10 anos. Os outros, o período do planejamento era o próprio tempo de mandato.

A Coordenadora de Planejamento corrobora com esta prerrogativa. Em suas palavras:

> Todos foram convidados. Sempre foi deixado muito claro que o foco, diferente dos planejamentos estratégicos anteriores, é que todos tivessem a condição de participar. Não foi nada reservado para uma classe ou para determinado nível hierárquico, enfim.

Conforme destacou o Procurador-Geral de Justiça, as constantes alternâncias de mandatos tendem a impulsionar as relações políticas dentro da Instituição. Diante deste contexto, questionou-se à Coordenadora de Planejamento se houve a participação da oposição no processo de formulação. A resposta foi otimista:

> Participaram. E às vezes a gente via que existia questionamentos e eu acho que eles tiveram a oportunidade de ver um pouco esse novo modelo de gestão... Acho que alguns até se sensibilizaram. Nosso objetivo sempre foi fazer com que esse planejamento estratégico fosse do MPSC e não de uma determinada gestão ou de um determinado grupo. Não digo que não tenha tido nenhuma resistência da oposição, acho que isto é normal, mas eu acho que houve uma vontade deles, até para conhecer... Que eu acho que já é um primeiro passo.

O Coordenador-Geral Administrativo colabora com esta prerrogativa e ajuda a explicar a evolução do planejamento estratégico no MPSC. Importante enfatizar que é possível constatar que o seu comentário está de acordo com a concepção do ex-Procurador-Geral de

Justiça, que em 2004 desenvolveu o segundo processo de planejamento estratégico da Instituição:

> No processo evolutivo do planejamento estratégico do MPSC... Este é o terceiro, nós fizemos a opção da participação de todos aqueles que tivessem interesse em participar, que não fosse algo obrigatório, mas que também não fosse feito somente para um determinado grupo, para um determinado segmento. Foi uma aposta, deixaríamos aberto e pelo convencimento as pessoas se engajariam ao processo. E me parece que foi uma boa decisão porque ela teve em terno de 70% de participação. Foi uma participação muito boa. Nos planejamentos estratégicos anteriores nós não tivemos a participação de todos, até porque os conceitos e as próprias metodologias de planejamento estratégico evoluíram com o tempo. Em 1999, foi construído pela alta administração, em 2004 participou a alta administração e convidados, onde foram cerca de cinquenta pessoas envolvidas e agora, em 2012, estava aberto a 100% dos envolvidos com o MPSC.

Deste modo, tanto o pesquisador quanto o Consultor Externo puderam concluir que o atual planejamento estratégico do MPSC faz parte de um processo evolutivo, que começou em 1999 e que está na sua terceira edição. Isto por um lado é positivo, uma vez que os conceitos podem estar mais disseminados na Instituição. Contudo, caso a formulação de edições anteriores geraram algum prejuízo à organização, o ambiente pode ter sido contaminado e a implementação de futuros planejamentos tendem a ser mais difíceis (PEREIRA, 2010). Partindo deste princípio, a sensibilização é ainda mais importante.

Após o entendimento da evolução do processo de planejamento estratégico na Instituição, definiu-se a equipe que iria acompanhar a formulação do Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022.

4.2.1.1.2 Definição da Comissão de Planejamento Estratégico

Ainda no mês de novembro de 2011, os responsáveis pela condução do atual planejamento estratégico do MPSC definiram quem iria compor a Comissão de Planejamento Estratégico. Até este

momento, a Comissão dizia respeito exclusivamente à fase de formulação, haja vista que houve alterações em relação à atual Comissão que acompanha a implementação. A Comissão de Planejamento Estratégico, formalizada pela portaria nº 3.777/2011 do Procurador-Geral de Justiça, foi composta pelos seguintes indivíduos e seus respectivos cargos:

a) Dr. José Galvani Alberton - Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos;
b) Dra. Gladys Afonso - Procuradora de Justiça;
c) Dra. Vera Lúcia Ferreira Copetti - Coordenadora do Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa;
d) Dr. Paulo César Ramos de Oliveira - Procurador de Justiça;
e) Dr. Fábio de Souza Trajano - Coordenador da Coordenadoria de Recursos Cíveis;
f) Dr. Américo Bigaton - Secretário-Geral do Ministério Público;
g) Dra. Eliana Volcato Nunes - Assessora da Corregedora-Geral até dezesseis de fevereiro de 2012, após Procuradora de Justiça;
h) Dr. Fábio Strecker Schmitt - Assessor do Procurador-Geral de Justiça;
i) Dr. Adalberto Exterkötter - Coordenador do Centro de Apoio Operacional de Informações Técnicas e Pesquisas;
j) Sr. Adauto Viccari Júnior - Coordenador-Geral Administrativo;
k) Sra. Isabel Cristina Silveira de Sá - Coordenadora de Planejamento;
l) Sr. Luís Morais Neto - Gerente de Informações e Projetos.

Oportuno ainda destacar que os cargos citados dizem respeito ao período do processo de formulação do planejamento estratégico. Tanto os cargos quanto os indivíduos que compõe esta Comissão podem ter sido alterados após esta fase, sendo que a Comissão de Planejamento Estratégico que acompanha a implementação será apresentada na seção que detalha o processo de implementação deste planejamento estratégico.

4.2.1.1.3 Sensibilização e comunicação

A terceira etapa realizada refere-se à sensibilização e comunicação, ou seja, verifica-se a preocupação por parte dos responsáveis pela condução do processo de formulação em sensibilizar

tanto os membros quanto os servidores a participarem ativamente do planejamento estratégico já na fase de formulação. Inclusive, no Relatório de Atividades I (2011, p. 1), no momento que explica a metodologia que seria utilizada no MPSC, consta que:

> O processo de planejamento, segundo essa metodologia, não se restringe apenas à elaboração de estratégias. É necessário que durante o planejamento, haja uma preocupação constante com a implantação das estratégias visando reduzir a probabilidade de falha.

Esta preocupação perpassou todo o período de formulação, uma vez que as atividades referentes à sensibilização e comunicação estão presentes em todos os relatórios, desde novembro até maio, além de bastante citada também pelos sujeitos de pesquisa. A base da sensibilização foi o Projeto de Comunicação, realizado pela Comissão de Planejamento Estratégico em parceria com a Coordenadoria de Comunicação Social, que desenvolveu as seguintes ações:

a) elaboração, produção e entrega de folder com mensagem do Procurador-Geral e texto explicativo sobre o planejamento estratégico aos participantes do processo de formulação estratégica (Anexo B);
b) elaboração e divulgação de Boletim Informativo dos Encontros Regionais. Estes Boletins descreviam as etapas e apresentava os depoimentos dos participantes de cada Encontro Regional (Anexo C);
c) elaboração e publicação de informações sobre o Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022 na intranet dos membros e servidores.

Sobretudo os Boletins Informativos e a divulgação das informações na intranet e no site perpassaram todo o período de formulação e consta em todos os relatórios elaborados pelo Consultor Externo e aprovados pela Comissão de Planejamento Estratégico.

Além disto, especificamente no mês de novembro de 2011, houve a produção e execução do Evento de Abertura dos Trabalhos do Planejamento Estratégico, realizado no auditório da Sede do MPSC. Este evento foi constituído em três partes:

a) abertura do Procurador-Geral de Justiça;
b) apresentação da Consultoria e da metodologia que seria aplicada no MPSC;

c) palestra motivacional sobre o tema Mudança Estratégica realizada pelo Palestrante Professor Menegatti.

Apura-se que o processo de sensibilização ocorreu, basicamente, por meio da comunicação. Na realidade, a sensibilização e a comunicação praticamente se referem a um mesmo fenômeno no caso do MPSC, como pode ser contatado a partir das respostas de alguns entrevistados. O atual Secretário-Geral do Ministério Público, que na época atuava no Conselho Nacional do Ministério Público e, por isso, estava afastado do MPSC, afirma que:

> [...] o que aconteceu na época foi exatamente sensibilizar as pessoas da importância do planejamento estratégico, seja através de convite, a maioria pela rede, chamamentos periódicos... Inclusive, houve pagamento de diárias para que as pessoas das diversas regiões do Estado viessem participar daquele processo, porque o que nós queríamos era um planejamento que fosse um resultado do pensamento coletivo, até porque é na contradição de ideias que a gente acaba achando soluções excelentes. Mas eu acho que ainda há um pouco de receio com o planejamento estratégico, principalmente com os membros, talvez até pela grande demanda que o MPSC hoje tem na sua atividade fim. Mas acho que com o tempo a tendência é isto amenizar, é o pessoal sentir... Se nós fizermos um acompanhamento adequado, e isto é responsabilidade nossa, e lá na frente mostrarmos que os objetivos estão sendo devidamente cumpridos e conseguir comprovar isto, eu acho que as pessoas vão se incentivar e estarão mais presentes nos futuros planejamentos.

Nesta mesma linha de raciocínio, o Promotor de Justiça entrevistado concebe que houve sensibilização e destaca o fato dos indivíduos que por ventura não participaram dos encontros poderem opinar sobre as questões lá discutidas:

> Antes e depois das reuniões nós recebíamos emails solicitando a participação e não só a participação propriamente na reunião, mas já... A partir do primeiro momento que foram definidas estas metas, elas foram expostas, então quem não participou da reunião tinha a possibilidade de

> opinar e fazer sugestões em relação a aquilo que já estava definido.

Entende-se que esta flexibilidade em alterar estratégias e ações que já foram definidas é essencial para um processo de planejamento estratégico bem sucedido, principalmente quando as sugestões de alterações são realizadas pelos próprios envolvidos no processo de implementação (THOMPSON JR; STRICKLAND III, 2000; VOLBERDA, 2004; PEREIRA, 2010; POISTER, 2010).

Além disto, o Subprocurador-Geral de Justiça Para Assuntos Administrativos aborda uma questão interessante:

> [...] muitos que eram contra, eram contra porque não sabia do que se tratava. No momento que ao menos tiveram a curiosidade de conhecer o que se estava fazendo, aos poucos foram aderindo e participando. Eu lembro que no início alguns questionavam: mas isto é o planejamento estratégico? E isto faz parte de um processo para se chegar ao objetivo. Depois, quando foi criando contornos, passaram a entender e colaborar para o planejamento estratégico. Hoje ainda tem algumas pessoas que são contra e o que nós estamos tentando fazer é mostrar que todas essas ações que são demandadas pelo MPSC têm uma vinculação com o planejamento estratégico. Então, aos poucos as pessoas vão se acostumando com isto e percebendo como o Planejamento está contribuindo para a Instituição.

Assim, torna-se fundamental, além de convidar as pessoas a participarem, explicar o que se trata neste processo. Já de acordo com o Coordenador-Geral Administrativo, além da comunicação, também se buscou sensibilizar os membros e servidores por meio de palestras:

> A sensibilização foi realizada pela comunicação. Nós buscamos fazer coisas bem diferentes levando em consideração a cultura aqui do MPSC, como a produção de folder, a adesivagem dos elevadores, *banners* dentro dos elevadores e áreas de acesso comum. E, principalmente, foi realizada através de palestras. A gente começou levando as pessoas para o auditório para mostrar a importância da ferramenta, o que nós teríamos no

> final de todo este processo, enfim... Mas nós fizemos essa sensibilização não apenas antes do planejamento estratégico e sim durante todo o processo. Foi dada transparência e, inclusive, está no nosso site hoje.

A Coordenadora de Planejamento corrobora com o relato acima quando cita o Evento de Abertura dos Trabalhos do Planejamento Estratégico:

> Houve em um primeiro momento uma sensibilização, que eu achei muito interessante porque o Procurador-Geral participou e eu acho que isso deu um gás inicial. Houve a apresentação da própria consultoria, houve uma palestra de motivação (com outro palestrante, bem bacana...) que era sobre estratégia. Então eu acho que esse processo inicial foi bem importante e serviu de base para as outras etapas.

Ainda que tenha havido um grande empenho para comunicar todos os membros e servidores, apura-se que esta atividade poderia ter um resultado ainda melhor. Isto pode ser constatado no comentário de um membro que atualmente atua na atividade fim do MPSC:

> Eu acho que houve, mas... Não sei se teria condições de fazer mais do que foi feito em termos de divulgação e estímulo à participação. Mas é preciso insistir nisso, porque a participação ainda é pequena. No último encontro, na ACM, pelo que eu me lembre na época éramos em quarenta e oito Procuradores e eu acredito que devem ter participado em torno de dez. Isso pra falar de Procuradores, quanto aos Promotores eu não tenho muita informação, até porque tem a dificuldade do deslocamento de todo o Estado. Mas os Procuradores atuam aqui, claro que alguns estão de férias ou tem compromissos. Mas acho que a administração deveria investir mais ainda em mecanismos de estímulo à participação e divulgar, talvez até didaticamente, doutrinar mesmo da importância. Acho que ainda pode ser estimulado mais. Eu lembro que teve estímulo para o pessoal participar, acho até que o ponto foi

> liberado, as despesas de deslocamento para o pessoal do interior também foram pagas, enfim, mas eu acho que ainda poderia ter mais, principalmente relacionando o dia-a-dia do membro... O que o planejamento pode repercutir na atividade dele ou ao contrário, o que a atividade dele pode impactar na execução do planejamento.

Inclusive, conforme concluiu a pesquisa de Hrebiniak (2006), o entendimento por parte dos funcionários de como suas atividades diárias pode contribuir para o planejamento estratégico, e vice-versa, refere-se a um dos princípios que mais influenciam o sucesso do processo de implementação das estratégias. Portanto, trata-se de um apontamento relevante, tanto na teoria como na prática.

Por fim, após explanar sobre os meios de comunicação e convites para participar do processo de formulação, um dos entrevistados aponta uma possível alternativa para sensibilizar os membros e servidores:

> Foi enviada mensagem eletrônica para todos. Eu lembro que houve uma boa insistência até. Divulgaram a data para o pessoal ir se organizando, mais próximo ao dia do evento enviaram outro convite reforçando, mais próximo avisou de novo... Tudo por email. Não foi um convite isolado. Lembro que foram vários anúncios, teve uma boa insistência. Mas, além disto, talvez fosse necessário divulgar o que é o planejamento estratégico, o que vai ser discutido e definido nestes encontros, enfim. Acho que isso poderia sensibilizar mais as pessoas.

Sabe-se que uma das críticas ao planejamento estratégico é justamente a separação entre a formulação e a implementação das estratégias, fato este agravado se os indivíduos que formulam não sejam os mesmos que colocam em prática (MINTZBERG, 1994; MINTZBERG; QUINN, 2001; HREBINIAK, 2006). Por isto a sensibilização de todos os envolvidos torna-se fundamental para a implementação das estratégias formuladas. Assim como no referencial metodológico de Pereira (2010), atesta-se que o Consultor Externo e a Comissão de Planejamento Estratégico buscaram sensibilizar os membros e servidores, ainda que o resultado pudesse ter sido mais eficaz.

Uma das ações que ajudam a sensibilizar as pessoas a participarem da formulação do processo estratégico e posteriormente implementarem estas estratégias é a participação de todos os funcionários da organização (PEREIRA, 2010). Porém, torna-se praticamente inviável desenvolver o processo de planejamento estratégico com cerca de três mil pessoas, como é o caso do MPSC. Até mesmo devido ao tamanho da organização, à quantidade de membros e servidores e à área geográfica na qual eles estão dispersos, a sensibilização propriamente dita torna-se um desafio.

Ainda assim, buscou-se convidar todos os envolvidos com a Instituição, inclusive com agentes externos, conforme serão abordados na análise do ambiente interno, análise do ambiente externo e análise dos *stakeholders*. Entretanto, apesar de todos serem convidados, muitas pessoas não participaram ativamente do processo de planejamento estratégico e o relato do Coordenador-Geral Administrativo caminha neste sentido: "a gente não pode obrigar ninguém, até porque a gente entende que se a pessoa for obrigada a participar ela não contribuirá".

Logo, além de comunicar e convidar, uma das alternativas é expandir o conhecimento das pessoas acerca do planejamento estratégico, abordando como ele pode contribuir com a organização e com o próprio ambiente de trabalho dos membros e servidores e, principalmente, demonstrando que este processo possibilita que as opiniões de todos sejam externadas (HREBINIAK, 2006; PEREIRA, 2010).

Oportuno enfatizar que a sensibilização deve percorrer também todo o processo de implementação, sendo que esta questão será abordada na seção que detalha a implementação do planejamento estratégico do MPSC. Após o detalhamento de como ocorreu a sensibilização da etapa de formulação do planejamento estratégico do MPSC e seus respectivos apontamentos, descreve-se a seguir como a análise do ambiente interno foi realizada.

4.2.1.1.4 Análise do ambiente interno

O levantamento dos pontos fortes e dos pontos a melhorar do MPSC foi desenvolvido por meio de encontros que possibilitaram a participação de todos os membros e servidores, independente da região do cargo, nível hierárquico ou região geográfica em que estão lotados.

Inicialmente foram realizados seis Encontros Regionais, que ocorreram respectivamente nas cidades de Lages, Florianópolis, Blumenau, Chapecó, Joinville e Criciúma, englobando, portanto, todas

as regiões do Estado de Santa Catarina. Todos os membros e servidores lotados nas respectivas regiões puderam participar (RELATÓRIO DE ATIVIDADES I, 2011; RELATÓRIO DE ATIVIDADES II, 2012) Além dos Encontros Regionais, realizou-se um encontro específico com as Procuradorias de Justiça, sendo um turno com os Procuradores de Justiça e outro com os Assessores e Assistentes de Procuradoria de Justiça (RELATÓRIO DE ATIVIDADES IV, 2012).

Cada um destes eventos teve duração de um dia, sendo que os membros e os servidores eram divididos em turnos distintos, geralmente os membros no período da manhã e os servidores no período da tarde. Ao final de cada Encontro, os pontos em comuns foram agrupados em um único documento, que por fim, auxiliaram a definir os rumos da Instituição (RELATÓRIO DE ATIVIDADES I, 2011). Eles ocorreram nos meses de novembro e dezembro de 2011, sendo que em janeiro de 2012 os dados levantados foram tabulados e organizados em forma de tabelas que passaram a compor o banco de dados do planejamento estratégico do MPSC (RELATÓRIO DE ATIVIDADES III, 2012).

Posterior à realização dos Encontros Regionais e do Encontro exclusivo às Procuradorias de Justiça, em fevereiro de 2012 foram executados dois Encontros com áreas específicas do MPSC, um com as áreas Administrativas e outro com os Centros de Apoio Operacional. Ambos foram relacionados, especificamente, à extração de dados relativos ao ambiente interno (RELATÓRIO DE ATIVIDADES IV, 2012).

Torna-se oportuno ressaltar que, de acordo com alguns achados de pesquisa, em todos estes eventos não havia discussões em busca de um consenso entre os diferentes grupos, os dados eram apenas levantados pelos participantes e tabulados pelo Consultor Externo.

Geralmente o Procurador-Geral realizava a abertura do encontro e apresentava o Consultor Externo que iria conduzir as atividades. A partir disto, a Consultoria esclarecia a metodologia do planejamento estratégico que estava sendo utilizado no MPSC e depois explicava a dinâmica daquele encontro em específico. O Consultor relatava, então, o que seriam os pontos fortes e os pontos a serem melhorados e esclarecia como os grupos poderiam identificar estas questões. A dinâmica teve como base a técnica de divisão do grande grupo em pequenos grupos, sendo que cada grupo utilizava cartelas para organizar e agrupar as ideias geradas (MPSC, 2012).

Estes grupos eram formados com base na especialidade de atuação na atividade fim, principalmente nos encontros constituídos pelos membros. Neste caso, quando os Promotores ou Procuradores de

Justiça chegavam ao Encontro Regional já havia oito mesas, uma para cada Centro de Apoio Operacional e, consequentemente, para cada área de atuação do MPSC, como confirma a Coordenadora de Planejamento:

> Nos Encontros Regionais a gente montava as mesas por áreas de atuação. Era dividida em área criminal, infância e juventude, CDH, etc. Eram oito mesas, uma para cada área de atuação. Então o Promotor chegava e sentava na mesa que representava a área que ele trabalha mais e ele tinha liberdade de trocar de mesa a qualquer momento. Não era nada imposto, ele que escolhia.

A quantidade de pessoas em cada encontro variaram entre quarenta e duzentos e oitenta pessoas e tinham como tarefa apontar seis pontos fortes e seis pontos a serem melhorados no MPSC. Participaram destes encontros cerca de seiscentos indivíduos de todos os níveis hierárquicos, cargos e funções do MPSC e lotados em todas as regiões de Santa Catarina (MPSC, 2012). Tal fato pode ser interpretado como a busca do pensamento coletivo, conforme relata o Secretário-Geral do Ministério Público:

> [...] eu vejo que não adianta ter um pequeno grupo só definindo estratégias, porque isso pode não representar os interesses da sociedade e até mesmo da própria realidade da Instituição. O que eu achei fantástico deste modelo é exatamente o fato de conseguir agrupar deste o servidor mais simples até o Procurador-Geral para discutir o futuro do MPSC, enxergando a Instituição de maneira global e considerando a opinião de todos, independente do cargo.

Entretanto, apesar do esforço de sensibilização e da possibilidade de todos participaram, identificou-se que menos de 30% dos indivíduos que compõe o MPSC participaram das discussões. Vale destacar a realização dos Encontros Regionais, que visou envolver o maior número de membros e servidores possível, uma vez que a formulação do planejamento estratégico foi ao encontro dos indivíduos e não o contrário, o que tende a aumentar a participação das pessoas.

Contudo, apesar da quantidade de pessoas participantes dos Encontros Regionais - seiscentas pessoas – ser considerado um número relativamente alto, em termos percentuais em relação à quantidade de

membros e servidores do MPSC este número ainda possui baixa representatividade. Tal fato pode dificultar a implementação das estratégias, haja vista que as pessoas que formularam tende a não serem as mesmas que vão executá-las, justamente por isto a sensibilização é parte fundamental tanto na formulação quanto na implementação do planejamento estratégico (MINTZBERG, QUINN, 2001; HREBINIAK, 2006).

Não obstante, percebe-se uma forte aproximação da metodologia utilizada para a identificação dos pontos fortes e dos pontos a serem melhorados com o referencial metodológico de Almeida (2003) e Pereira (2010). Ainda que torna-se oportuno ressaltar que os autores concebem esta mesma metodologia para todas as etapas, o que poderá ser visto nas etapas subsequentes que não ocorreu na realidade do MPSC.

Ademais, o fato dos grupos estarem previamente divididos por Coordenadorias de Centros de Apoio e, consequentemente, áreas de atuação do MPSC, demonstra a integração entre a estrutura organizacional e o processo de planejamento estratégico, o que será tratado com mais detalhes na seção que aborda a relação entre os dois constructos.

Depois de identificado os pontos fortes e os pontos a melhorar, o processo de formulação do planejamento estratégico do MPSC buscou avaliar os *stakeholders* e as oportunidades e ameaças da Instituição.

4.2.1.1.5 Análise dos stakeholders e do ambiente externo

Diferentemente da análise do ambiente interno, os dados necessários para a análise dos *stakeholders* e do ambiente externo foram obtidos através de dinâmicas realizadas com a Comissão de Planejamento Estratégico, acrescentada por membros e servidores do Conselho Consultivo de Políticas e Prioridades Institucionais (CCPPI), os Coordenadores dos Órgãos de Apoio Administrativo e a Assessoria da Procuradoria-Geral de Justiça (MPSC, 2014). De acordo com a Ata da Reunião, tanto os *stakeholders* quanto as oportunidades e ameaças foram identificadas em uma reunião com duração de três horas e meia, que ocorreu no dia 30 de janeiro de 2011 e contou com a participação dos seguintes indivíduos:

a) Dr. Adalberto Exterkötter - Coordenador do Centro de Apoio Operacional de Informações Técnicas e Pesquisas;
b) Dr. Américo Bigaton - Secretário-Geral do Ministério Público;

c) Dr. Antenor Chinato Ribeiro – Subprocurador-Geral para Assuntos Administrativos;
d) Dra. Eliana Volcato Nunes - Assessora da Corregedora-Geral;
e) Dr. Fabiano Henrique Garcia – Promotor de Justiça;
f) Dr. Fábio Strecker Schmitt - Assessor do Procurador-Geral de Justiça;
g) Sra. Flavia Cruz de Almeida – Coordenadora de Auditoria e Controle – Em exercício;
h) Dra. Helen Cristyne Corrêa Sanches – Diretora do CEAF;
i) Dr. José Galvani Alberton - Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos;
j) Dr. Lio Marcos Marin – Procurador-Geral de Justiça;
k) Dr. Luciano Trierweiller Naschenweng – Assessor do Procurador-Geral de Justiça;
l) Dr. Luis Eduardo Souto – Coordenador do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente;
m) Dr. Maury Roberto Viviane – Coordenador do Centro de Apoio Operacional do Controle da Constitucionalidade;
n) Dr. Paulo Cézar Ramos de Oliveira – Procurador de Justiça;
o) Dra. Priscilla Albino – Coordenadora do Centro de Apoio Operacional da Infância e da Juventude;
p) Sr. Adauto Viccari Junior – Coordenador-Geral Administrativo;
q) Sr. Denis Moreira Cunha – Coordenador de Processos e Informações Jurídicas;
r) Sr. Guilherme da Cruz Daros – Coordenador de Engenharia e Arquitetura – Em exercício;
s) Sra. Isabel Cristina Silveira de Sá - Coordenadora de Planejamento;
t) Sra. Liliane Cavalleri Cardoso – Coordenadora de Pagamento de Pessoal – Em exercício;
u) Sr. Marcelo Zanellato – Coordenador do Centro de Apoio Operacional do Consumidor;
v) Sr. Márcio Abelardo Rosa – Coordenador de Finanças e Contabilidade;
w) Sra. Sara Souza da Silva Amorim – Coordenadora de Operações Administrativas – Em exercício;
x) Sra. Silvia Pinter Pereira – Coordenadora de Comunicação Social;
y) Sr. Thiagus Mateus Batista – Coordenador de Recursos Humanos – Em exercício.

z) Sr. Oldair Zanchi – Coordenador de Tecnologia da Informação.

No que se refere à análise dos *stakeholders*, além de identificar os principais órgãos, empresas, grupos ou indivíduos que podem afetar ou ser afetado pelas ações ou pela inércia do MPSC, esta equipe classificou a relação da Instituição com cada agente em boa, neutra e a melhorar (RELATÓRIO DE ATIVIDADES III, 2012). Isto remete a concepção de Policastro (2000), que argumenta que o processo de planejamento estratégico é útil no relacionamento com todos os *stakeholders*, inclusive, inserindo-os no processo, como de fato ocorreu na realidade do MPSC.

Já no que diz respeito à análise do ambiente externo, buscou-se identificar as oportunidades e as ameaças do MPSC. Demonstrando o mesmo entendimento de Almeida (2003) e Pereira (2010), no Relatório de Atividades III (2012, p. 5) consta que as

> ameaças são condições externas ao Ministério Público, que se não forem evitadas podem reduzir sua efetividade e capacidade de cumprir a missão constitucional. Por outro lado, as oportunidades são eventos externos que se aproveitados de forma adequada contribuem para aumentar a efetividade do Ministério Público.

Ambas as etapas seguiram a mesma dinâmica aplicada na análise interna: o Consultor Externo explicava o que seria avaliado e como identificar tais questões na realidade do MPSC, dividia-se em grupos de oito a dez pessoas para debater e então as conclusões dos grupos eram listadas e tabuladas pelo Consultor Externo (RELATÓRIO DE ATIVIDADES III, 2012). Portanto, verifica-se também certa similaridade com a metodologia sugerida por Pereira (2010).

Evidencia-se que a análise dos *stakeholders* e do ambiente externo seguiu uma lógica diferente da análise do ambiente interno no que se refere às formas de montar a equipe. Para identificar os pontos fortes e pontos a serem melhorados utilizou-se da Equipe Botton-Up, isto é, todos puderam participar através das discussões dos Encontros Regionais. Já no momento de avaliar os grupos de relações e as oportunidades e ameaças, o MPSC empregou a Equipe Mista (PEREIRA, 2010).

No mês de fevereiro de 2012 os dados referentes à análise externa foram tabulados e categorizados. Portanto, com a identificação dos

dados relacionados à análise do ambiente interno, dos *stakeholders* e do ambiente externo, realizou-se então a análise SWOT.

4.2.1.1.6 Análise SWOT

Especificamente no caso do MPSC, a análise SWOT, ou Matriz FOFA, consistiu

> [...] na avaliação dos ambientes internos e externos do Ministério Público. Ela parte dos pontos fortes e pontos a melhorar que são internos à organização, e das oportunidades e ameaças que ocorrem no ambiente externo no qual a organização opera. Esse tipo de análise é uma importante ferramenta para sintetizar o grande volume de dados que se obtém durante o processo de Planejamento Estratégico e fundamenta a definição das questões estratégicas (RELATÓRIO DE ATIVIDADES V, 2012, p. 5).

Esta etapa foi realizada pelo Consultor Externo no decorrer do mês de março de 2012, com base nos dados levantados em todos os encontros.

Um detalhe que merece destaque é o fato da Matriz FOFA no caso do MPSC não relacionar os pontos fortes com os pontos fracos, oportunidades e ameaças, conforme sugere o referencial metodológico de Pereira (2010). Ou seja, na prática do MPSC apenas se levantou os elementos do ambiente interno, ambiente externo e *stakeholders*, no entanto, não se analisou a relação entre eles e, consequentemente, não se identificou o percentual de respostas Sim, conforme descrito no referencial teórico. Logo, a ausência desta análise impossibilita identificar o atual posicionamento da Instituição frente ao mercado, ainda que seja uma organização do primeiro setor, como é o caso do MPSC.

Além disto, tendo em vista que esta etapa foi realizada pelo Consultor Externo, algumas das principais vantagens deste processo acabam sendo restringidas, como o desenvolvimento em conjunto com pessoas de diferentes áreas, funções e níveis hierárquicos e a sistematização do *brainstorming* gerados nas discussões (PROCÓPIO, 2004). Portanto, denota-se que caso a Matriz FOFA tivesse sido elaborada por todos os envolvidos no processo de planejamento

estratégico ou, pelo menos, pela Comissão de Planejamento Estratégico, os resultados poderiam ser mais consistentes.

Oportuno ainda enfatizar que houve diversas reuniões entre o Consultor Externo e a Comissão de Planejamento Estratégico, tanto para a realização de análise crítica dos resultados parciais e acompanhamento do processo de planejamento estratégico, quanto para a homologação dos dados levantados em todos os encontros. Esta constatação está descrita nos relatórios e também é apontada pela Coordenadora de Planejamento: "depois deste grande grupo a comissão se reunia, porque a Comissão era quem validava tudo. O processo era assim: pequeno grupo, grande grupo e Comissão de Planejamento Estratégico". Portanto, identifica-se que os indivíduos que compunham a Comissão tiveram acesso aos dados da Matriz FOFA, mas o fato do Consultor Externo ter desenvolvido-a, ainda que com base nos dados levantados nos encontros, possa ter ignorado discussões que poderiam enriquecer o processo estratégico do MPSC.

Conforme descrito no Relatório de Atividades V (2012, p.5), a Matriz FOFA possibilita "a definição dos objetivos estratégicos da Instituição, parte fundamental do Plano Estratégico". Deste modo, apresenta-se a seguir a seção que aborda a preparação e execução do Encontro Estadual, ocasião esta que foram delineados as diretrizes básicas do Plano Estratégico.

4.2.1.1.7 Encontro Estadual

As atividades realizadas no decorrer do mês de abril de 2012 estiveram voltadas para a organização do Encontro Estadual. O evento ocorreu na Associação Catarinense de Medicina – ACM, em Florianópolis, e contou com a participação de cerca de 280 membros e servidores. Nesta ocasião definiu-se a missão, a visão, os valores e deu-se início à consolidação dos objetivos estratégicos do MPSC.

A dinâmica do Encontro Estadual seguiu o mesmo padrão dos demais, com exceção de um detalhe: os membros e servidores estiveram juntos nas discussões em grupo. Além dos dados secundários, este fato pôde ser observado no relato do Procurador de Justiça entrevistado: "Eu sei que foram divididos em grupos, estes grupos eram heterogêneos [...]. Tinham Procuradores, Promotores, uns com mais tempo de casa outros com menos, tinham servidores também".

Assim, percebe-se que exclusivamente nesta etapa se utilizou como base a seguinte premissa: "os membros e servidores envolvidos possuíam conhecimentos específicos sobre a Instituição e que o diálogo

entre eles geraria um conhecimento maior do que a soma dos conhecimentos individuais" (RELATÓRIO DE ATIVIDADES VI, 2012, p. 4). Entende-se que este método poderia enriquecer ainda mais as discussões nos demais encontros, ainda que se perceba um grande esforço para se alcançar a consistência do processo de formulação do processo de planejamento estratégico do MPSC, principalmente por meio dos Encontros Regionais, que buscou identificar o pensamento coletivo da Instituição levando a sua formulação para todas as regiões do Estado de Santa Catarina.

A primeira parte do Encontro Estadual foi dedicada à definição da visão, da missão e dos valores do MPSC, como pode ser visto nos tópicos subsequentes.

I. Missão

Com uma concepção similar à de Pereira (2010), de acordo com o documento final do Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022 a missão

> se refere ao compromisso fundamental de uma organização e transmite o propósito de sua existência, normalmente atrelado ao papel exercido pela Instituição na sociedade. Nela se define o que a organização realiza, para quem realiza e por que ela existe (MPSC, 2012, p. 16)

Neste sentido, a missão do MPSC deve orientar as ações e decisões da Instituição e está assim formalizada: "Promover a efetivação dos direitos da sociedade, visando fortalecer a democracia, a cidadania e o desenvolvimento sustentável".

A Coordenadora de Planejamento afirma que no Encontro Estadual houve discussões acerca da missão: "[...] mas foram discussões bem benéficas. Foi um consenso. E nós já tínhamos uma missão do outro planejamento, isso foi apresentado lá no encontro final e ela foi alterada".

Constata-se, portanto, que a missão do MPSC responde alguns questionamentos considerados importantes, dentre eles, o que faz, qual o negócio, para quem e para que a organização faz. Ademais, entende-se que a ideologia central da Instituição é efetivar os direitos da sociedade. Portanto, a missão do MPSC contém o negócio e não o serviço que a

organização oferece, o que vai ao encontro da concepção de Collins e Porras (1996) e Pereira (2010).

Além de ser composta por uma frase consistente, principalmente de acordo com as atribuições legais do Ministério Público, certifica-se que a missão do MPSC se caracteriza por um texto claro e encorajador, o que tende a chamar atenção dos envolvidos para a direção que se pretende seguir, independente da área de atuação ou nível hierárquico dos indivíduos (SCOTT; JAFFE; TOBE, 1993; FRENCH, 2009).

II. Visão

No que diz respeito à Visão, percebe-se que os conceitos trabalhados junto ao MPSC também são similares aos discutidos no referencial teórico da presente dissertação. No documento final do Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022 consta que:

> O futuro desejado pela organização deve ser único e é compartilhado e manifestado por meio da visão que responde à pergunta: "o que nós queremos ser?". Quando os envolvidos acreditam em um ideal comum (uma visão), a tendência é atingir os objetivos com maior efetividade (MPSC, 2012, p. 18).

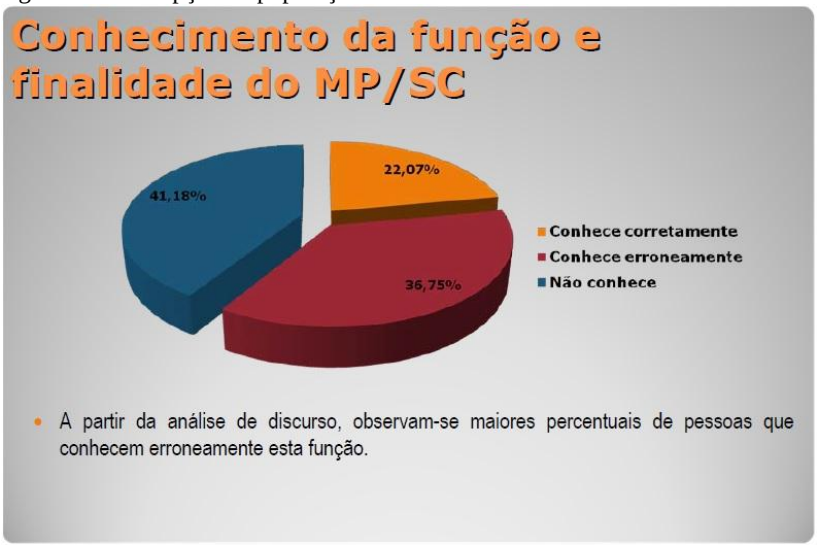
Portanto, a visão do MPSC foi desenvolvida visando definir o sonho que a organização quer alcançar e está assim definida: "Ser uma Instituição próxima ao cidadão, que produza resultados úteis na defesa da democracia, na promoção da justiça e na proteção dos direitos fundamentais".

Apura-se que a pergunta que delineia a visão, de acordo com a concepção de Scott, Jaffe e Tobe (1993), está contida na visão do MPSC, haja vista que consta explicitamente que a Instituição quer ser uma organização próxima à sociedade. Logo, este é o mais expressivo sonho do MPSC.

Importante ressaltar que a visão representa aquilo que a organização quer ser no futuro, ou seja, ela ainda não é (COLLINS; PORRAS, 1996; PEREIRA, 2010). Neste caso, atesta-se que o MPSC não é uma organização próxima à sociedade e isto pôde ser identificado em uma pesquisa, realizada por uma empresa contratada pela Instituição, que concluiu que a percepção da população catarinense

sobre o Ministério Público é muito baixa. A Figura 21 ilustra uma das conclusões desta pesquisa:

Figura 21 - Percepção da população catarinense sobre o MPSC



Fonte: Foco (2012).

Quando questionada sobre este tema, a Coordenadora de Planejamento afirmou que esta pesquisa:

> [...] demonstrou que a visão da sociedade em relação ao MPSC deixou a desejar. As respostas foram um tanto desmotivadoras, porque a sociedade no geral desconhece o MPSC. Então eu acho que isto é uma preocupação, até pelo resultado desta pesquisa, a gente vê que ela não está tão próxima ao cidadão.

Deste modo, a visão do MPSC é justamente preencher esta lacuna e realmente se aproximar da sociedade. Conforme relato dos sujeitos de pesquisa, este é um objetivo do próprio Procurador-Geral de Justiça, que enxerga a necessidade de demonstrar à sociedade que a Instituição trabalhar em torno dela. Sobre este tema, inclusive, há alguns documentos disponíveis no site do MPSC que demonstram esta preocupação. Por exemplo, no Guia do Ministério Público de Santa

Catarina – Um manual para a Imprensa e a Sociedade consta que o documento:

> [...] faz parte de um projeto da Instituição que visa à educação para a cidadania, juntando-se aos vídeos institucionais que tratam dos direitos do cidadão e da atuação do Ministério Público de Santa Catarina. Este foi produzido [...] com a proposta de ser uma fonte permanente de informação e mais uma ferramenta de aproximação da Instituição, com a sociedade a que defende (MPSC, 2012, p. 5).

Ademais, no Relatório de Gestão Institucional (MPSC, 2013a, p. 34), apresentam-se as ações relacionadas ao aperfeiçoamento da comunicação do MPSC com a sociedade, inclusive, alterando a logomarca da Instituição a partir da inserção de elementos gráficos que representam a variável humana: "por meio de elementos gráficos, onde o P vermelho e o círculo superior, indicam as pessoas que atuam no MP, e o S verde e o círculo superior, indicam a sociedade próxima da Instituição."

Portanto, o caminho para se alcançar este objetivo é justamente através da produção de resultados úteis na defesa da democracia, na promoção da justiça e na proteção dos direitos fundamentais, o que compõe o texto da visão.

Além disto, observa-se que a visão do MPSC não possui descrito o horizonte estratégico, fato que foi questionado à Coordenadora de Planejamento:

> O nosso processo de planejamento estratégico tem um período de 10 anos, nós temos esta dimensão de espaço de tempo para se alcançar esta visão. Nosso horizonte estratégico, ainda que não esteja contemplado na Visão, é de 10 anos.

Tendo em vista que o MPSC é uma organização pública e, consequentemente, não possui concorrentes diretos como as empresas, acredita-se que não haveria problemas em incluir o horizonte estratégico no texto da visão. Assim, ela poderia ser descrita da seguinte forma: Ser reconhecida como uma Instituição próxima ao cidadão até 2022, produzindo resultados úteis na defesa da democracia, na promoção da justiça e na proteção dos direitos fundamentais.

Diante do exposto, conclui-se que a visão é descrita de forma consistente, esclarecedora e encorajadora, representa o futuro desejado pela organização e possui um horizonte estratégico, ainda que não esteja presente no texto. Tais fatos representam a aproximação da teoria com a prática, sobretudo de acordo com as concepções de Scott, Jaffe e Tobe (1993), de Collins e Porras (1996) e de Pereira (2010).

Ainda no Encontro Estadual, delineou-se os valores que o MPSC possui como base para exercer sua missão e alcançar sua visão, diretrizes que neste momento já estavam definidas.

III. Valores

O documento final do Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022 apresenta o entendimento acerca dos valores organizacionais que embasou a formulação do processo de planejamento estratégico do MPSC:

> Os valores de uma organização são princípios fundamentais que orientam suas decisões e ações. Eles comunicam (aos públicos interno e externo) as convicções mais firmes da organização e devem ser incorporados e traduzidos nos comportamentos cotidianos dos colaboradores (MPSC, 2012, p. 20).

Como já identificado na missão e na visão, o conceito de valores organizacionais são similares aos discutidos na literatura, principalmente de acordo com o referencial metodológico de Pereira (2010) e no entendimento de Scott, Jaffe e Tobe (1993).

Os valores do MPSC são compreendidos por cinco elementos básicos, a saber: ética, efetividade, independência, justiça e transparência. Entende-se que os cinco elementos estão vinculados à missão, principalmente levando em consideração o negócio, a área de atuação e as características do MPSC.

Partindo do princípio que trata-se de uma organização pública, a ética e a transparência de suas ações tornam-se valores primordiais. Contudo, apesar desta característica, o MPSC é um órgão independente tanto financeiro quanto funcional de todos os demais órgãos e sua própria atuação necessita desta prerrogativa. Já a efetividade diz respeito a trabalhar em prol da sociedade, sendo este, justamente, o principal futuro pretendido pela Instituição. E esta efetividade é realizada

basicamente por meio da justiça, ainda que a Instituição atue na esfera judicial e extrajudicial, sendo que futuramente pretende atuar também na esfera preventiva, conforme comentaram alguns entrevistados. Ainda assim, grande parte destas ações continua tendo como base o valor da justiça.

Portanto, denota-se que os valores do MPSC respondem alguns questionamentos que ajudam a elaborar a Declaração de Valores de uma organização, conforme discutido na literatura, dentre elas:

a) O que a organização defende?
b) Quais são os comportamentos da organização?
c) Como a organização trata os clientes e seus próprios funcionários?
d) Como a organização é vista pela sociedade na qual está inserida? (PEREIRA, 2010).

Além da missão, visão e valores, no Encontro Estadual iniciou-se a definição dos objetivos estratégicos.

IV. Objetivos estratégicos

A segunda parte do evento destinou-se à discussão acerca dos objetivos estratégicos, ainda que eles não tenham sido todos definidos nesta oportunidade (RELATÓRIO VI, 2012). De acordo com o documento final do Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022,

> Os objetivos estratégicos são os resultados que a organização se propõe a obter, em consequência das análises dos ambientes interno e externo. Esses objetivos estabelecem direções a serem seguidas no longo prazo, ajudam a criar um sistema de avaliação e facilitam a implementação e o controle das iniciativas estratégicas (MPSC, 2012, p. 23).

Deste modo, entende-se que a definição do conceito de objetivos estratégicos na realidade do MPSC pode ser compreendida de forma análoga à concepção de Questões Estratégicas apresentada no referencial metodológico de Pereira (2010).

Os objetivos estratégicos do MPSC levam em consideração duas premissas importantes: primeiro, estão alinhados para o cumprimento da missão e o alcance da visão; segundo, orientam e focalizam as ações organizacionais em busca de um objetivo comum. O processo de planejamento estratégico do MPSC se constitui de vinte objetivos

estratégicos, que serão apresentados na próxima seção, juntamente com o mapa estratégico (MPSC, 2012).

Estes objetivos são desdobrados em iniciativas estratégicas, que podem ser entendidas de maneira similar ao conceito de estratégia, conforme aponta o referencial metodológico que serve de base para a presente dissertação. Em contrapartida, as ações decorrentes destas iniciativas representam o que é chamado na literatura de ações estratégicas. Assim, os objetivos estratégicos representam as questões estratégicas, as iniciativas estratégicas expressam o conceito de estratégia e as ações que detalham as iniciativas correspondem às ações estratégicas (PEREIRA, 2010).

No Encontro Estadual foram discutidos e até mesmo definidos alguns objetivos estratégicos, entretanto, a conclusão e elaboração de todos eles não foram realizadas neste momento. Sobre esta questão, identificou-se uma questão importante: o tempo disponível para o levantamento, discussão e definição dos elementos abordados neste encontro. Conforme um dos membros entrevistados, a limitante tempo prejudicou a definição de alguns elementos:

> [...] eu não lembro muito bem dos detalhes, mas eu saí com uma sensação um pouco crítica, acredito que ficou tudo muito apressado. [...] Isso eu percebi. Os grupos trabalharam, depois se juntava o que cada grupo fez e se procurava chegar em um ponto. E dai acabou sendo muito apressado, não se deu oportunidade no momento de discutir. Eu lembro que foi feito uma Assembleia Geral... Claro que em uma reunião deste tamanho é difícil, todo mundo quer falar, é uma coisa um pouco complicada. Mas ali acho que o pouco tempo que se tinha acabou prejudicando um pouco o aprimoramento deste ajuste final. Esta é a impressão que eu tive daquele encontro e é uma coisa que talvez tenha que amadurecer, porque se não as pessoas se reúnem ali e tem boas ideias, mas não dá pra aproveitar todas as ideias. E tem que ter uma oportunidade de discutir, de repente um grupo pensa assim e o outro pensa assado. Às vezes não dá pra ser por maioria, às vezes é necessário discutir. Até teve oportunidade para discussão, mas foi muito apressada, foi tudo muito rápido no final.

O Coordenador-Geral Administrativo, que foi uma das pessoas que participou mais ativamente do processo, confirmou que o ideal seria se houvesse mais tempo para discussão. Em suas palavras:

> Eu acho que não foi o ideal, mas dentro do tempo que a gente dispunha, nós fizemos aquilo que era possível. Então, este foi deste jeito em razão do tempo que se tinha para fazer. Não foi o ideal, eu concordo que o ideal seria se tivéssemos mais tempo para discutir, mas mesmo assim nós demoramos quase um ano formulando o planejamento estratégico. Foi um processo bem amadurecido, as pessoas que estavam ativas no processo participaram de várias reuniões, enfim... E também se ultrapasse este prazo o próprio planejamento passaria por uma situação de descrédito, então nós também tínhamos uma data limite para concluí-lo.

Portanto, mesmo sabendo que houve discussões, é possível inferir que não se chegou a um consenso, conforme sugerem Ackoff (1982), Dye e Sibony (2007) e Pereira (2010). Evidentemente que há razões para isto, além do mais, o fato não ter seguido plenamente o referencial metodológico que serve de base para esta pesquisa não significa afirmar que o planejamento estratégico não terá sucesso. No entanto, entende-se que a definição consensual dos elementos que compõe este processo ajuda a engajar as pessoas e, consequentemente, tende a facilitar a implementação das estratégias formuladas a partir do planejamento estratégico.

De acordo com o Relatório de Atividades VI (2012), cerca de quatorze objetivos estratégicos foram levantados neste evento, principalmente aqueles relacionados à atividade meio. Já os objetivos estratégicos vinculados à atividade fim foram discutidos e elaborados sob coordenação dos Centros de Apoio Operacional. Muitos deles com a participação dos membros que atuavam naquela especialidade, como pode ser constatado no relato do Promotor de Justiça entrevistado:

> Eu vou falar das estratégias da atividade fim, como foi procedido... Cada Centro de Apoio tem alguns colegas que participam, não só os coordenadores, mas alguns Promotores que atuam na área criminal, por exemplo, e compõe o grupo

> deste Centro de Apoio. Então eles foram convidados, fizeram reuniões e começaram a estabelecer algumas prioridades, primeiro genérica em determinados assuntos e depois prioridades específicas dentro de cada Centro de Apoio. As primeiras reuniões foram acerca destas prioridades genéricas, prioridades mais amplas da Instituição como um todo. E ela foi feita regionalizada, então em cada grande região do Estado era trazido os colegas daquela área de atuação. E ali foram definidas as regras gerais de cada Centro de Apoio ou se votou naquelas estratégias que foram consideradas as mais importantes. Depois, em um segundo momento e em cima do que foi levantado nesta primeira reunião, nós tratamos as metas e objetivos de cada Centro de Apoio. Ou seja, o importante disto é que isto foi criado no seio da Instituição, por seus membros que atuam na atividade fim. [...] Pelo que eu me lembre, nós tivemos três reuniões: a primeira com estas questões mais amplas, a segunda para definição das estratégias dos Centros de Apoio e a terceira já com as metas mais definidas.

Concordando com o comentário do Promotor de Justiça, o atual Coordenador-Geral dos Centros de Apoio Operacional, que na época exercia a função de Subprocurador-Geral de Justiça, argumenta que os objetivos estratégicos relacionados à atividade fim foram discutidos após este Encontro Estadual, ainda que eles também tenham sido discutidos lá:

> Pelo que eu me recordo, a partir destes Encontros Regionais, se montou uma espécie de grade, com os objetivos estratégicos, programas e ações que foram consideradas importantes. Então, em uma reunião geral que ocorreu na ACM se operou a consolidação disto tudo e que migrou depois para elaboração do documento, que ainda passou por algumas reuniões, por alguns crivos de uma comissão interna de planejamento que eu fazia parte.

Entende-se que esta dinâmica faz todo o sentido, até porque muitos dos assuntos discutidos internamente em cada Coordenadoria de Centro de Apoio Operacional são específicos aos membros, que podem ser ainda distinguidos por área de atuação, principalmente considerando que estas coordenadorias possuem alta descentralização horizontal, conforme será discutido na seção que aborda a estrutura organizacional do MPSC. Ou seja, as atividades dos Centros de Apoio Operacional são independentes uma das outras, o que torna os temas abordados internamente muito específicos. Neste sentido, há uma lógica em não se discutir os objetivos estratégicos relacionados especificamente à atividade de execução do MPSC no Encontro Estadual.

Vale ressaltar que de quatorze objetivos estratégicos definidos nesta ocasião, nove permaneceram idênticos na versão final do planejamento estratégico, dois foram excluídos ou inseridos em outros objetivos, dois foram unificados e um foi aprimorado. Evidente que os programas, projetos ou ações vinculados a cada um destes objetivos estratégicos foram discutidos após o Encontro Estadual, até mesmo porque existe flexibilidade para alterações e aprimoramentos mesmo depois da conclusão do documento final do planejamento estratégico, tema que será abordado no decorrer deste capítulo.

Com os objetivos estratégicos devidamente delineados, desenvolveu-se então o mapa estratégico do MPSC.

4.2.1.1.8 Mapa estratégico

Após o Encontro Estadual, já no decorrer do mês de maio de 2012, o Consultor Externo elaborou o mapa estratégico e o submeteu para análise da Comissão de Planejamento Estratégico, que realizou alguns ajustes e aprovou a versão final. De acordo com o documento final do Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022, “o mapa estratégico é uma representação gráfica que organiza os objetivos estratégicos, de forma lógica” (MPSC, 2012, p. 23). Neste documento é apresentado também como ele se constitui:

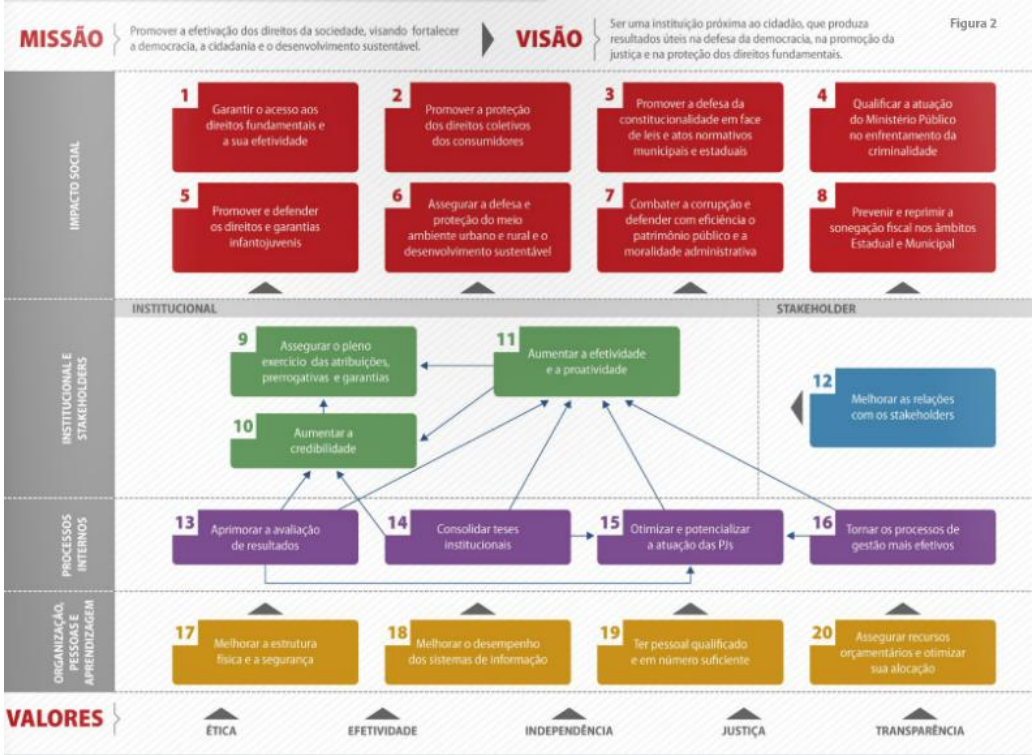
> No mapa, as relações entre os objetivos são de causa e efeito, de modo que o alcance dos objetivos que se encontram em uma perspectiva no nível inferior deve contribuir para a consecução dos objetivos que estão acima. [...] Uma das funções do mapa estratégico é comunicar com clareza e transparência o foco e a

> estratégia de atuação escolhidos para os próximos dez anos. Tal comunicação tende a despertar o compromisso dos envolvidos e a alinhar todas as ações (MPSC, 2012, p. 23)

O mapa estratégico é citado no referencial metodológico de Pereira (2010) no momento em que o autor aborda o acompanhamento e controle do processo de planejamento estratégico. Este mapa geralmente é criado a partir do BSC e possui quatro perspectivas: Financeira, dos Clientes, dos Processos Internos, do Aprendizado e Crescimento. A realidade do MPSC não é diferente, uma vez que utiliza-se desta ferramenta para a implementação das estratégias formuladas neste processo.

A implementação propriamente dita será detalhada em uma seção no decorrer deste capítulo, porém, cabe aqui destacar, o mapa estratégico do MPSC:

Figura 22 - Mapa Estratégico do MPSC



Fonte: MPSC (2012).

Apura-se que os objetivos estratégicos estão definidos de forma clara e consistente, o que se torna uma prerrogativa importante para o sucesso da estratégia no momento da sua implementação, conforme apontam diversas pesquisas, dentre elas as realizadas por Hussey (1996), Beer e Eisenstat (2001), Brenes Mena e Molina (2008), Rukstad e Collis (2008) e French (2009). De Acordo com os autores, a forma como as estratégias estão definidas influencia diretamente a implementação, haja vista que a essência da estratégia pode ser comunicada e internalizada por todos os funcionários de forma mais fácil e rápida.

Pode-se constatar também que as perspectivas que estruturam o mapa estratégico do MPSC são diferentes daquelas apresentas na literatura. Isto porque o BSC evoluiu neste período, possibilitando que as organizações definam suas próprias perspectivas, sempre tendo em vista a sequência lógica e as relações de causa e efeito que constitui a metodologia do mapa estratégico.

Neste caso, as perspectivas do mapa estratégico do MPSC referem-se à:

a) Impacto Social: para cumprir a missão, quais impactos sociais a Instituição deve obter?
b) Institucional e *Stakeholders*: para atingir os objetivos sociais, como o MPSC deve se relacionar com os *stakeholders* e quais resultados institucionais deve obter?
c) Processos Internos e Organização: para alcançar os objetivos sociais, institucionais e relacionados com os *stakeholders*, em quais processos internos a organização deve ser excelente?
d) Organização, Pessoas e Aprendizagem: para aperfeiçoar os processos internos, como a Instituição deve aprender e inovar?

Logo, os objetivos estratégicos que compõe a perspectiva de impacto social dizem respeito, especificamente, às áreas de atuação do MPSC, sendo que cada um destes objetivos representam a especialidade de um Centro de Apoio Operacional. As palavras da Coordenadora de Planejamento ilustram esta constatação:

> Nós já tínhamos esta ideia de trabalhar por área de atuação, até para ficar uma coisa clara e bem definida, para os programas não se misturarem... Até porque já existiam programas dentro de cada área. Essa estrutura de separação já existia, todos os Centros de Apoio, com os seus programas, etc. Então a gente adequou os objetivos estratégicos e vinculamos cada objetivo a um Centro de Apoio.

> E eu vejo isso como uma integração entre o planejamento estratégico e a estrutura.

O Coordenador-Geral Administrativo concorda com o relato acima quando afirma que:

> Os objetivos estratégicos foram formulados visando justamente atender a uma estrutura que pudesse ter estes controles, que estão divididos em Centros de Apoio Operacional. Na realidade, os Centros de Apoio estão de acordo com as atividades fins, logo, o planejamento estratégico está de acordo com os Centros de Apoio e, consequentemente, com as atividades fins do MPSC.

Levando em consideração o objetivo geral desta pesquisa, buscou-se confirmar esta informação através de outros meios. Perguntou-se, então, ao Procurador-Geral de Justiça se o fato dos objetivos estratégicos de impacto social terem sido formulados de acordo com as oito Coordenadorias dos Centros de Apoio Operacional e, portanto, com as especialidades de execução do MPSC, foi algo planejado, ele respondeu que:

> Acho que isto foi natural, pois quando se cria um Centro de Apoio é porque aquilo é uma prioridade institucional... É uma área de demanda muito grande, então, nós temos que ter esta estrutura de apoio para atender a estas atividades. Eu acredito que estes objetivos foram formulados naturalmente de acordo com estas Coordenadorias.

Portanto, percebe-se que o planejamento estratégico foi desenvolvido de forma emergente com base em uma estrutura organizacional já existente, o que demonstra a integração entre os dois constructos desta pesquisa.

Já os objetivos estratégicos das demais perspectivas estão relacionados às atividades meio do MPSC, ainda que estas atividades possam ser executadas por membros, como o objetivo estratégico 14, por exemplo. A consolidação de teses institucionais é uma demanda dos Promotores e Procuradores de Justiça, mas não são atividades de

execução do Ministério Público, como visto na primeira seção deste capítulo.

Na lógica do mapa estratégico do MPSC, todos os objetivos estratégicos da perspectiva organização, pessoas e aprendizagem influenciam diretamente nos objetivos da perspectiva processos internos. Contudo, nem todos os objetivos estratégicos da perspectiva processos internos impactam na perspectiva institucional e s*takeholders*. E neste ponto identifica-se uma possibilidade de melhoria, uma vez que os dados secundários e de acordo com alguns entrevistados, não há motivos para, por exemplo, a otimização e potencialização da atuação das Promotorias de Justiça – objetivo 15 – não impactar os objetivos estratégicos que visam assegurar o pleno exercício das atribuições, prerrogativas e garantias; aumentar a credibilidade; e melhorar as relações com os *stakeholders*. Pelo contrário, acredita-se que por meio do aperfeiçoamento da atuação na atividade fim do MPSC, que ocorre justamente através das Procuradorias de Justiça, os objetivos citados também serão influenciados. Evidente que este é apenas um exemplo e tem-se conhecimento que o objetivo citado trata-se da perspectiva processos internos, isto é, está focalizado na gestão das Procuradorias de Justiça. Ainda assim, entende-se que não há motivos para especificar, através das setas indicativas, os objetivos estratégicos da perspectiva processos internos que interferem nos objetivos da perspectiva institucional e s*takeholders*, ou seja, sugere-se que a lógica poderia ser a mesma das demais perspectivas: todos os objetivos estratégicos da perspectiva processos internos influenciam nas questões estratégicas vinculadas à perspectiva institucional e s*takeholders*.

Já na perspectiva institucional e s*takeholders*, certifica-se que todos os objetivos estratégicos influenciam na perspectiva impacto social. O que faz todo o sentido, haja vista que todos os objetivos das demais perspectivas impactam na atividade fim do MPSC no âmbito geral, neste caso, representada pelas oito Coordenadorias dos Centros de Apoio Operacional e, consequentemente, nas áreas de atuação com maior demanda da Instituição, conforme relatou o Procurador-Geral de Justiça no trecho destacado no decorrer desta seção.

Ademais, o mapa estratégico possui na parte inferior a representação da influencia dos valores organizacionais e, na parte superior, o destaque é para a missão e visão do MPSC. Isto representa afirmar que com base nos valores e por meio da consecução de todos os objetivos que compõe as perspectivas do mapa estratégico, é que a organização cumprirá sua missão e alcançará sua visão. Destarte, com base no mapa estratégico delineou-se o plano estratégico de ação.

4.2.1.1.9 Plano estratégico de ação

O plano estratégico de ação é constituído por um conjunto de iniciativas estratégicas que demonstram como a Instituição vai atuar para atingir os objetivos estratégicos definidos no mapa estratégico. Portanto, o plano é uma especificação de cada objetivo estratégico que compõe o mapa (RELATÓRIO DE ATIVIDADES VII, 2012).

No caso do MPSC, as iniciativas estratégicas podem ser constituídas por programas, projetos e ações. Por sua vez, uma iniciativa estratégica pode contribuir para a consecução de um ou de diversos objetivos estratégicos. Cada iniciativa estratégica deve ser descrita em um Termo de Referência, que é submetida à equipe de apoio do planejamento estratégico. Na prática, existem dois tipos de Termo de Referência, um para os programas e outro para os projetos. Logo, um programa é desdobrado em projetos, que por sua vez é desdobrado em ações.

O Termo de Referência dos programas exige os seguintes dados:

a) objetivo estratégico ao qual o programa está relacionado;
b) denominação do programa;
c) problema que o programa tem por objetivo enfrentar;
d) objetivos do programa;
e) público-alvo: segmento da sociedade ao qual o programa se destina;
f) justificativa: razão pela qual o programa foi criado;
g) horizonte e natureza (contínuo ou temporário) temporais;
h) projetos e atividades que fazem parte do programa.

Já no Termo de Referência dos projetos devem-se informar os seguintes dados:

a) objetivo estratégico, nº do objetivo e responsável;
b) programa estratégico, nº do programa e responsável;
c) projeto estratégico, nº do projeto e responsável;
d) resultados esperados;
e) duração;
f) custo estimado;
g) ações: para cada ação deve haver um responsável, data de início e prazo final, além de dois campos para, se necessário, informar o custo e relatar informação extras.

Pereira (2010) profere que são nas ações estratégicas que o nível de detalhamento é maior, uma vez que envolve o como fazer. Já no caso do MPSC, o detalhamento ocorre nos programas e projetos, que

corresponde às estratégias do referencial metodológico do autor. Ainda assim, percebe-se muita semelhança, uma vez que ambas delineia o responsável pelas atividades, o recurso financeiro necessário (quando possível), além da data de início e de término da ação.

Por fim, todas as discussões e dados gerados no processo de formulação originaram o Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022, um documento que formaliza o produto final do planejamento estratégico da Instituição.

Figura 23 - Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022

Fonte: MPSC (2012).

Composta por quarenta páginas, o Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022 inicia com uma mensagem do Procurador-Geral de Justiça, que além de introduzir o conteúdo serve também como instrumento de sensibilização. Por conseguinte, apresenta as principais diretrizes do processo de planejamento estratégico e concebe uma breve caracterização histórica do MPSC. Após esclarecer os procedimentos e a metodologia utilizada para a construção do atual plano estratégico da Instituição no quarto capítulo, o quinto capítulo apresenta a missão, a visão e os valores. Por fim, o documento expõe o mapa estratégico e detalha cada um dos vinte objetivos estratégicos, descrevendo as iniciativas estratégicas vinculadas a cada um deles.

Ainda, torna-se oportuno enfatizar que há uma inversão de ordem quando se compara a realidade da formulação do processo de planejamento estratégico do MPSC com o referencial teórico abordado por esta dissertação. Estrada e Almeida (2007) preferem que muitos referenciais metodológicos de planejamento estratégico iniciam estabelecendo a missão e a visão, analisam o ambiente interno e externo, desenvolvem as estratégias e planos de ações e, então, buscam implementar aquilo que foi formulado. Contudo, apura-se que uma das primeiras etapas do processo estratégico da Instituição foi analisar o ambiente interno, depois buscou-se avaliar os *stakeholders* e o ambiente externo e, com estes dados, realizou-se a análise SWOT. Posteriormente, já no Encontro Estadual, é que houve a definição da missão, da visão e dos valores do MPSC. Além disso, identificou-se que não foram identificados os fatores críticos de sucesso, conforme sugere o referencial metodológico de Pereira (2010).

Portanto, esclarecido e discutido o modo no qual a Instituição formulou o Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022, aborda-se duas questões que se destacaram neste processo: a primeira diz respeito aos indicadores de desempenho e a segunda à forma como as prioridades foram definidas. As duas seções concluem as temáticas que se acentuaram no que diz respeito especificamente à fase da formulação do planejamento estratégico, pois outras questões que também se relacionam com o processo de formulação serão abordadas no decorrer da próxima seção, que aborda a fase de implementação do processo de planejamento estratégico do MPSC. Ainda, há a seção que aborda alguns aspectos que se relacionam tanto a fase de formulação quando a implementação, questões estas que serão exploradas no decorrer deste capítulo.

4.2.1.2 Indicadores de desempenho

A formulação de indicadores eficazes foi uma das categorias de análise que surgiu no decorrer da análise empírica da pesquisa, principalmente na oportunidade que se abordou o processo de implementação do planejamento estratégico na realidade do MPSC. Contudo, como a elaboração dos indicadores é realizada na fase de formulação, optou-se por tratá-la nesta ocasião.

Pereira (2010) aponta a necessidade de se ter pelo menos um indicador de desempenho, quantitativo ou qualitativo, para cada ação estratégica. Neste sentido, denota-se que tanto o Termo de Referência dos programas quanto os dos projetos não possuem indicadores que

possam mensurar o andamento de determinada atividade, seja ela programa, projeto ou até mesmo ação. Acredita-se que a inclusão de indicadores de desempenho em ambos os Termos de Referência possa auxiliar no processo de aprendizado no que diz respeito à formulação de indicadores que mensurem a realidade das ações do MPSC e, consequentemente, ajudem a prática do planejamento estratégico da Instituição.

Isto porque é possível identificar que a elaboração dos indicadores é um dos desafios da Instituição, conforme enfatiza o Procurador-Geral de Justiça:

> Um pedido que eu sempre fiz é que eu queria medir os resultados das nossas ações por uma necessidade que senti logo quando eu cheguei aqui. Quando fui apresentar o nosso Relatório de Gestão Institucional (RGI) na Assembleia Legislativa, percebi que a gente ia com números frios e não com resultados. Eu disse: "Isto não me serve, eu chego lá com um monte de números, os deputados não entendem, a sociedade não entende e o MPSC não mostra o que fez. Nós temos que saber os resultados, saber se nós estamos sendo uteis ou quais os benefícios que a nossa atuação traz para a sociedade". Era isso que eu queria medir e o maior desafio que eu tenho vislumbrado aqui é como criar indicadores para nós sabermos se os resultados que nós pretendemos com aquelas ações nós estamos alcançando. Isto é uma dificuldade que eu tenho visto [...].

Antes de continuar com a discussão acerca da formulação dos indicadores, torna-se oportuno esclarecer que o RGI trata-se de um documento que presta contas com a sociedade, ou seja, exibe os resultados alcançados no último ano. Atendendo ao disposto no art. 101 da Constituição Catarinense, o MPSC apresenta seu RGI à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina sempre no início do ano, sendo que as informações ali contidas dizem respeito ao ano anterior (MPSC, 2013a).

O Procurador de Justiça entrevistado, que também já exerceu a função de Procurador-Geral de Justiça, apontou a dificuldade de formular os indicadores:

> Não sei se é inerente à administração pública ou somente no MPSC, mas fazer o acompanhamento e avaliar os resultados sempre foi uma grande dificuldade para nós, pela falta ou dificuldade também de se criar indicadores. Poderia te dar vários exemplos, mas, resumindo, há uma dificuldade muito grande em vincular os objetivos estratégicos com as ações e a avaliação das ações pela falta de indicadores. Na iniciativa privada é fácil, porque geralmente o resultado se traduz em lucro. E aqui como não tem esse componente do lucro aí realmente fica ainda mais difícil. Então tem se evoluído com esta questão de se criar indicadores para acompanhar a realização dos objetivos através das ações, mas ainda acho que esta aquém do se precisaria.

O Coordenador-Geral dos Centros de Apoio Operacional, que é um dos principais responsáveis pela elaboração dos indicadores das ações relacionadas aos objetivos estratégicos de impacto social, corrobora com estas afirmações quando comenta que:

> Agora eu te confesso que eu não estou suficientemente convencido e satisfeito quanto à confiabilidade destas medições, porque a gente está ainda aperfeiçoando estas unidades de medidas. Como é que nós vamos medir o atingimento de uma determinada meta? Qual é a unidade de medida que nós vamos utilizar? Algumas unidades de medidas que nós estamos utilizando aqui acabam não medindo direito, até nós discutimos bastante sobre isto na última reunião da Comissão de Planejamento. O problema é que às vezes você pega um indicador numérico sem um referencial... “Sim, mas isto é muito ou é pouco em relação à dimensão global do problema? O que isso significa de solução?”. O desafio é ver se aquele indicador reflete a resolução do problema. Na realidade dos Centros de Apoio, o Coordenador faz este acompanhamento mensalmente e estes dados vão para o RGI, que é anual.

O pesquisador teve a oportunidade de participar da Reunião da Comissão de Planejamento Estratégico que o Coordenador-Geral dos Centros de Apoio Operacional destaca. Nesta ocasião pôde-se compreender a dimensão deste desafio, sendo que o *Memo* denominado "Participação na Reunião" sintetiza esta percepção:

> Participação da Reunião da Comissão de Planejamento Estratégico, onde estavam presentes o Procurador-Geral (que presidiu a reunião), o Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos, o Secretário-Geral, o Coordenador-Geral dos Centros de Apoios Operacionais, o Coordenador-Geral Administrativo, a Coordenadora de Planejamento, duas Promotoras de Justiça e um Procurador de Justiça. A reunião aconteceu na sala de Reunião da Procuradoria-Geral do MPSC e tinha como objetivo revisar alguns apontamentos da Comissão de Políticas e Prioridades Institucionais referentes ao PGA 2014. Nesta reunião, foi possível perceber o esforço, a preocupação e a dificuldade que os envolvidos com o planejamento estratégico estão encontrando para formular indicadores que realmente mensurem a atividade fim do MPSC. Apesar deste desafio, entende-se que a preocupação em se criar indicadores para a implementação das ações seja um forte indício da criação de uma nova cultura de avaliação e acompanhamento das ações, inclusive nas atividades dos membros.

Acredita-se que a formulação de indicadores deve ser entendida como um processo, isto é, um ciclo de constante aprendizado e que carece de correções e melhorias sempre que oportuno (VAN DE VEN, 1992; ATTADIA; MARTINS, 2003). Justamente por isto que a criação de um campo onde possam ser inseridos os indicadores de desempenho nos Termos de Referência, tanto no que se refere aos programas quanto aos projetos, tende a impulsionar a reflexão acerca dos indicadores dentro dos órgãos e setores do MPSC. Esta concentração dispõe o auxílio no processo de aprendizado e aperfeiçoamento dos atuais indicadores de desempenho da Instituição, uma vez que os próprios responsáveis em colocar em prática aquelas ações formuladas são quem geralmente conhecem melhor o campo no qual está propondo atuar.

Além disto, sugere-se seguir a concepção de Pereira (2010), que enfatiza a existência de um ou mais indicadores de desempenho, quantitativos ou qualitativos, para cada ação estratégica. Atualmente no MPSC os indicadores são relacionados às iniciativas estratégicas e não às ações ou atividades específicas destas iniciativas. A possibilidade, então, é inserir microindicadores para cada ação, que juntas vão compor um projeto ou programa. Importante enfatizar que os dois apontamentos não são excludentes, portanto, podem ser incorporados simultaneamente. Contudo, deve-se fazer menção a estratégia de implementação desses indicadores adotadas na atual gestão, principalmente devido às tentativas anteriores não terem atingido o resultado esperado, conforme será detalhado na seção 4.2.2.

Ressalta-se, ainda, que a dificuldade para a elaboração de indicadores que realmente mensurem o desempenho de determinado objetivo, seja ele denominado como atividade, ação, projeto, programa, meta ou objetivo estratégico, não se trata de uma carência exclusiva do MPSC. Trata-se de um processo de aprendizado organizacional, que passa tanto pela cultura da organização quanto pela experiência relacionada à mensuração de resultados adquirida pelos envolvidos. Esta evolução apresenta diversas características em cada estágio da melhoria contínua da organização e, consequentemente, no aprimoramento dos respectivos indicadores. Grande parte das organizações que incorpore o acompanhamento e avaliação por meio de indicadores de desempenho irá passar por esta dificuldade, sejam elas do primeiro, segundo ou terceiro setor (ATTADIA; MARTINS, 2003). Por ser uma instituição pública, que possui o poder de decisão descentralizada no que diz respeito à atividade fim e que presta serviços à sociedade, este fenômeno tende a ser ainda mais complexo.

4.2.1.3 Critérios para priorização

O último tema da seção que aborda especialmente a formulação do Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022 trata-se dos critérios utilizados para priorizar determinadas atividades, haja vista que se identificou que determinados programas e projetos foram tratados de forma prioritária no ano de 2013 e, do mesmo modo, alguns já se acentuam para o ano seguinte.

Acerca deste fenômeno, a Coordenadora de Planejamento informa que:

> Estas priorizações foram feitas apenas para os objetivos de impacto social, para os objetivos da área meio não foram definidas prioridades. Na verdade nós fizemos uma votação nos Encontros Regionais... Como as mesas de discussão foram divididas por áreas de atuação, [...] dentro de cada tema eles marcavam com um X qual que era a maior prioridade. Então, por exemplo, no passado ficou definido que o programa prioritário era sobre saneamento básico, que era do Centro de Apoio do Meio Ambiente. Também se chegou à conclusão que cada Centro tivesse o seu programa prioritário. Então foi definido que haveria um objetivo estratégico prioritário da Instituição, ou seja, um estadual e de grande abrangência, e cada Centro de Apoio definiria um programa que seria a prioridade daquele Centro de Apoio. Tudo isso é apresentado no PGA.

Portanto, denota-se que as priorizações foram realizadas somente no âmbito das atividades fim do MPSC. Justamente por isto, é possível concluir que a opção por definir de forma planejada que um determinado programa será implementado antes de qualquer outro programa está vinculada com o PGA, isto é, trata-se de um aspecto legal.

Apesar de neste momento não haver a intenção de explicar o conteúdo do PGA, uma vez que ele será detalhado na seção que aborda a implementação do Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022, torna-se oportuno esclarecer que o PGA é um documento realizado anualmente e que informa à sociedade onde a Instituição irá focalizar suas forças. O relato do Coordenador-Geral Administrativo segue neste sentido:

> Na realidade nós temos um instrumento anual que detalha o planejamento estratégico que é o PGA, mas ele só destaca aquilo que é de atuação fim do MPSC. Todos os desdobramentos estão no BSC. O PGA é um documento obrigatório que informa para a sociedade no que o Ministério Público está atuando de forma prioritária. Para cada objetivo estratégico foram priorizadas três iniciativas estratégicas. Na atividade fim, cada Centro de Apoio juntamente com o seu respectivo Conselho Consultivo, estabeleceu quais eram as três primeiras iniciativas que eles iriam trabalhar. E aí

> foram definidas estas ações para o próximo ano, neste caso para 2013. Agora para o PGA de 2014, que nós estamos finalizando, eles reviram quais iniciativas de 2013 eles vão precisar continuar e, se necessário, incluíram outras iniciativas para a atuação no próximo ano, sempre buscando da fonte que é o Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022. Quanto aos objetivos estratégicos relacionados à atividade meio, eles foram definidos com a alta administração e com as respectivas áreas de atuação. Isto não foi discutido nos encontros, lá foi identificado um conjunto de iniciativas que seriam interessantes serem feitas, depois as áreas que detém o conhecimento, juntamente com os Conselhos, fizeram um segundo filtro e, com base nisto, foram definidas as prioridades.

O Promotor de Justiça confirma o relato do Coordenador-Geral Administrativo quando comenta que:

> Nas reuniões se definiu que aquela era uma atividade importante e aquela não é tão importante, pela própria experiência de cada um em cada área de atuação. E eu acho que isso é importante porque se você tem três ou quatro programas dentro de um mesmo Centro de Apoio, você precisa definir pelo menos um como uma meta principal, até porque tem muitas Promotorias de Justiça que são únicas (a maioria) e vão ter que atuar em todos os programas.

Deste modo, percebe-se que os critérios foram definidos pela experiência dos próprios membros, sendo que cada Centro de Apoio Operacional, juntamente com seus respectivos Conselhos Consultivo, determinam em quais programas irão atuar no próximo ano. Se por um lado isto pode ser visto de forma positiva, uma vez que abre-se a possibilidade de participação à Promotores e Procuradores de Justiça que detém conhecimento sobre aquelas áreas de atuação, por outro lado, este fato pode também simbolizar o afastamento do MPSC com a sociedade, que é justamente uma das principais preocupações do Procurador-Geral de Justiça, conforme relatado no decorrer da presente pesquisa.

Esta prerrogativa é enfatizada pelo Coordenador-Geral dos Centros de Apoio, que demonstra certa apreensão acerca das priorizações terem sido realizadas pelos membros.

> Na verdade esta ordem de prioridade foi definida de dentro pra fora e neste ponto eu tenho até alguma preocupação... Quem definiu estas prioridades foram os próprios Promotores de Justiça, a partir das manifestações colhidas nos Encontros Regionais, depois na reunião geral e isso ai migrou depois para a Comissão de Planejamento Estratégico, para então definir as prioridades. Na minha ótica, talvez, em todo este processo de planejamento estratégico nós devêssemos ter nos aprofundado um pouco mais nas pesquisas e consultas ao público-alvo das nossas ações. Eu às vezes me preocupo que um objetivo ou uma prioridade estratégica, definida em um documento, reflita mais o interesse corporativo do que o interesse da população, destinatária do nosso trabalho. Eu não posso admitir como valida esta inversão de ordem. Eu acho que a coisa tem que vir de lá pra cá, nos é que temos que desenvolver um mecanismo capaz de captar a necessidade do público-alvo e não definir a prioridade a partir de uma visão interna, que pode até ser coincidente com a externa, isso depende muito da sensibilidade do gestor, mas este método oferece o risco de você de repente priorizar uma iniciativa que atenda um interesse mais corporativo do que social, o que não é nada bom.

Neste caso, a definição de prioridades praticamente se confunde com o PGA, uma vez que este documento tem como objetivo detalhar as prioridades institucionais do ano subsequente. O PGA também auxilia o processo de implementação do Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022, justamente por isto será abordado com mais detalhes na seção que detalha esta etapa.

Oportuno ainda destacar que como o PGA já existia antes mesmo do planejamento estratégico, entende-se que as discussões decorrentes da etapa de formulação deste documento tende a democratizar este processo. Além disto, tendo em vista que a aproximação entre o MPSC

e a sociedade é o principal objetivo da Instituição, acredita-se que o desenvolvimento de mecanismos capazes de identificar a necessidade da sociedade seja realmente o caminho para definição de prioridades realmente de acordo com a realidade, ainda que os atuais responsáveis por este processo sejam profissionais capacitados e experientes.

4.2.2 Implementação

Pesquisas indicam que o esforço do processo de implementação das estratégias é nove vezes maior que o empenho de formulá-las (JICK, 2001). Além disto, a implementação das estratégias muitas vezes tornam-se mais difíceis que a própria formulação (BOSSIDY; CHARAN, 2002; BRENES; MENA; MOLINA, 2008). Logicamente que sem a correta implementação, por melhor que seja sua formulação, todo o processo de planejamento estratégico não terá qualquer resultado prático (ACKOFF, 1982).

A realidade do MPSC não se difere deste panorama e apresenta grandes desafios. Frente às dificuldades deste processo, alguns princípios se acentuam, seja pela ótica positiva ou negativa da relação com a literatura. A primeira questão está relacionada com o envolvimento e capacidade da coalizão dominante no processo de implementação do Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022, que, conforme aponta as pesquisas de Hussey (1996), Dye e Sibony (2007) e Kich e Pereira (2011a), trata-se de um princípio primordial no sucesso da implementação estratégica.

No relato do Secretário-Geral do Ministério Público é possível constatar esta prerrogativa:

> [...] E também penso que não é só o ter o planejamento estratégico devidamente construído, o mais importante é o acompanhamento dele. É saber se o que nós estamos fazendo hoje, nós vamos conseguir implementar naquele prazo no qual ele se refere. [...] E hoje os nossos próprios Centros de Apoio e a parte administrativa, tudo a gente da o passo sempre pensando em atingir os objetivos do planejamento estratégico. Hoje nós temos um acompanhamento de cada uma das metas do planejamento exatamente para isto. Nós fazemos de tempos em tempos uma avaliação de como está se comportando a Instituição e isto pra mim é fundamental.

O acompanhamento e a constante sensibilização por parte da coalizão dominante trata-se de um princípio essencial para a implementação do processo de planejamento estratégico, principalmente em organizações que ainda não possui a cultura de planejar e de mensurar seus resultados. Justamente por isto que a afirmação do Procurador-Geral de Justiça recebe um peso ainda maior, haja vista que é possível confirmar que a maior coalizão dominante formal do MPSC participa ativamente deste processo:

> Nós estamos começando agora a fazer o acompanhamento. Este é o primeiro ano pós-planejamento. Agora vai ser a primeira leitura ou medição dos resultados, então ainda é muito incipiente. E estes resultados ainda não me foram apresentados, eu estou esperando pra ver o que a Equipe Técnica vai poder me mostrar. Nós temos até uma reunião agendada para a próxima semana, onde será apresentado o acompanhamento destes indicadores.

Acerca desta expectativa, importante frisar que a dificuldade na formulação dos indicadores de desempenho, discussão realizada na seção anterior, torna-se um empecilho para o processo de implementação, uma vez que para mensurar os resultados é necessário que os indicadores sejam consistentes e acessíveis, caso contrário poderá não medir a realidade ou até mesmo não ser possível captar determinado dado para que, então, seja possível analisá-lo. Considerando que a elaboração dos indicadores é um processo de aprendizado e constante melhoria, isto tende a se agravar ainda mais, haja vista que é necessário tempo para que o acompanhamento realmente seja satisfatório (VAN DE VEN, 1992; ATTADIA; MARTINS, 2003).

A Coordenadora de Planejamento também mencionou esta Reunião e foi destacada pelo Procurador-Geral de Justiça.

> Os sistemas é que estão nos mostrando os resultados. A gente alimenta e apresenta os resultados para essa Comissão. Na verdade a primeira reunião para esta avaliação será na próxima semana e nós vamos apresentar a fotografia da execução do planejamento estratégico como ele está. Os dados são coletados pela Coordenadoria de Planejamento, depois são

> inseridos no sistema e agora serão colocados em um documento que será apresentado para a Comissão.

Percebe-se que a equipe da Coordenadoria de Planejamento é quem está atualmente alimentando o sistema. O Coordenador-Geral Administrativo detalha o motivo:

> Nós definimos que no primeiro ano nós não abriríamos para o pessoal já alimentar o sistema porque nós queremos criar uma rotina e um padrão, nós achamos que seria difícil já deixar na mão das áreas no primeiro momento. Então hoje eles encaminham os dados para a Coordenadoria de Planejamento, que insere os dados no sistema. A nossa expectativa é que em 2014 as próprias áreas responsáveis pelas ações já alimentem os indicadores diretamente no sistema.

O sistema de informação em questão é o BSC, que inclusive é citado por Pereira (2010). Além de estruturar o mapa estratégico, esta ferramenta gerencial permite definir indicadores e metas para cada questão estratégica, estratégia ou ação estratégica. Para explicar o processo de implementação do planejamento estratégico, o Coordenador-Geral Administrativo detalha como o sistema está sendo utilizado pela Instituição: “A implementação é feita em dois níveis: acompanhamento de prazo e resultado dos indicadores”. Neste momento o Coordenador-Geral Administrativo abriu o BSC no seu computador e o apresentou comentando que:

> Quem tem acesso a este sistema é a Administração Superior, a Coordenadoria de Planejamento e eu. [...] Aqui no sistema nós temos o mapa estratégico e os indicadores vinculados a cada objetivo estratégico. Por exemplo, dentro do objetivo 1 nós temos 3 programas e aqui eu posso verificar como cada um deles está acontecendo e ele vai detalhando cada ação até o nível de tarefa. Esse sistema vem com uma estrutura em branco e de acordo com o que foi formulado no planejamento estratégico a Coordenadoria de Planejamento e as áreas afins constroem este modelo. [...] É uma evolução de uma planilha, WEB... Em qualquer lugar que o Procurador-

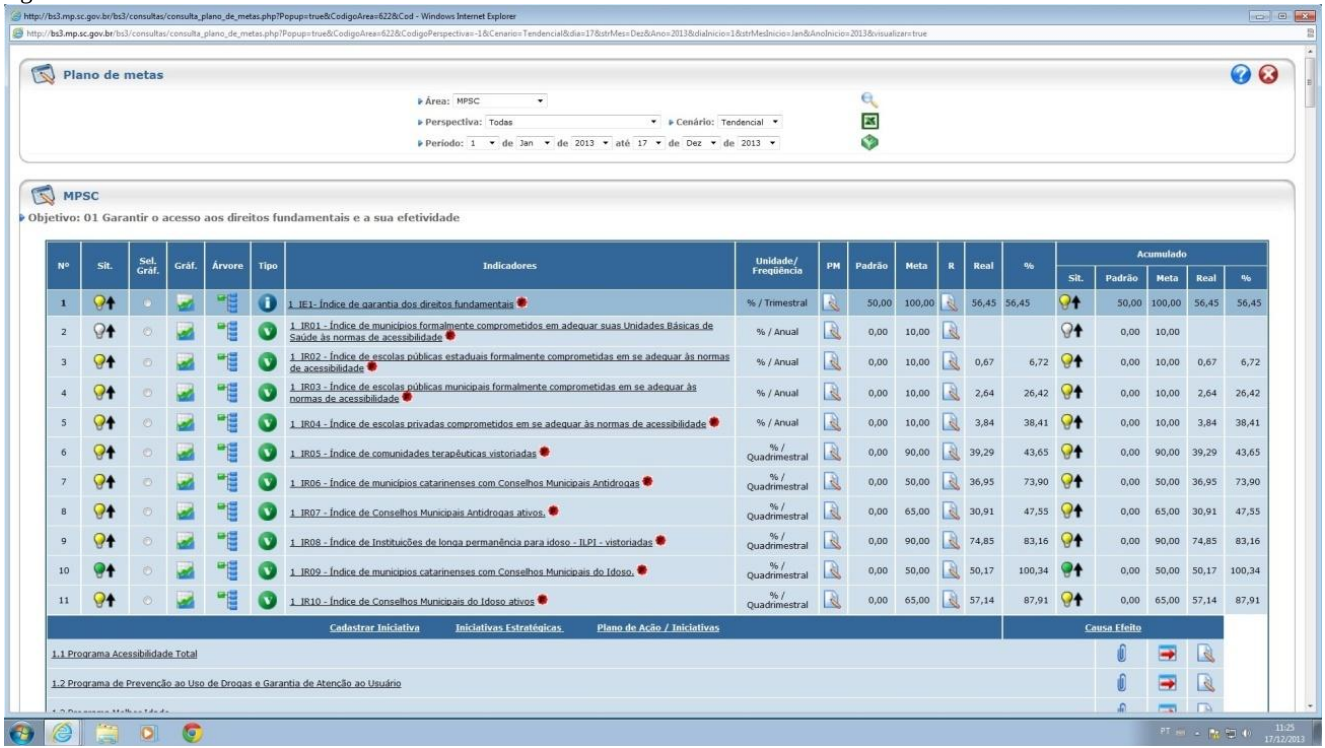
> Geral estiver ele pode ver todos estes dados. E com uma vantagem, ele é aberto, então o MPSC tem muitas atividades que são realizadas por atores externos e eles mesmos alimentam os indicadores. Por exemplo, na área de Meio Ambiente tem a Polícia Ambiental, que hoje eles ainda enviam os dados para a Coordenadoria de Planejamento, mas em breve eles mesmos vão alimentar o sistema.

Considerando os objetivos da presente dissertação, após esta breve apresentação de como o MPSC está utilizando o BSC, identificou-se que seria importante detalhar este tema. Assim, realizou-se uma entrevista informal com quem alimenta o sistema: o Gerente de Informações e Projetos. Na realidade a Coordenadoria de Planejamento é composta por cinco pessoas, sendo que dois atuam especialmente na alimentação do BSC, dois auxiliam na alimentação e atuam também em outras atividades, além da Coordenadora de Planejamento que gerencia todas as atividades do setor.

Nesta ocasião, buscou-se detalhar como o BSC auxilia a Instituição a acompanhar e avaliar as ações decorrentes do planejamento estratégico. O entrevistado explicou todo o processo de implementação e nas principais telas do sistema captou a imagem por meio de *Print Screen*. A entrevista aconteceu um dia após a Reunião da Comissão de Planejamento Estratégico no qual o Procurador-Geral de Justiça e a Coordenadora de Planejamento mencionaram. O objetivo desta reunião foi justamente apresentar e avaliar os programas de todos os Centros de Apoio Operacional, portanto, estes dados tendem a estar o mais atualizado possível. Vale destacar que o pesquisador pôde participar desta reunião, que por sua vez impulsionou o desenvolvimento de um *Memo* que será abordado no decorrer desta seção.

Após acessar o sistema, o Gerente de Informações e Projetos explicou que a primeira tela do BSC é um panorama geral de todos os objetivos estratégicos do MPSC, sendo possível filtrar por Perspectiva do mapa estratégico e por período. Abaixo destes dados, a ferramenta apresenta o objetivo estratégico e os respectivos indicadores dos programas relacionados a este objetivo, conforme pode ser visto na Figura 24:

Figura 24 –BSC Tela 1

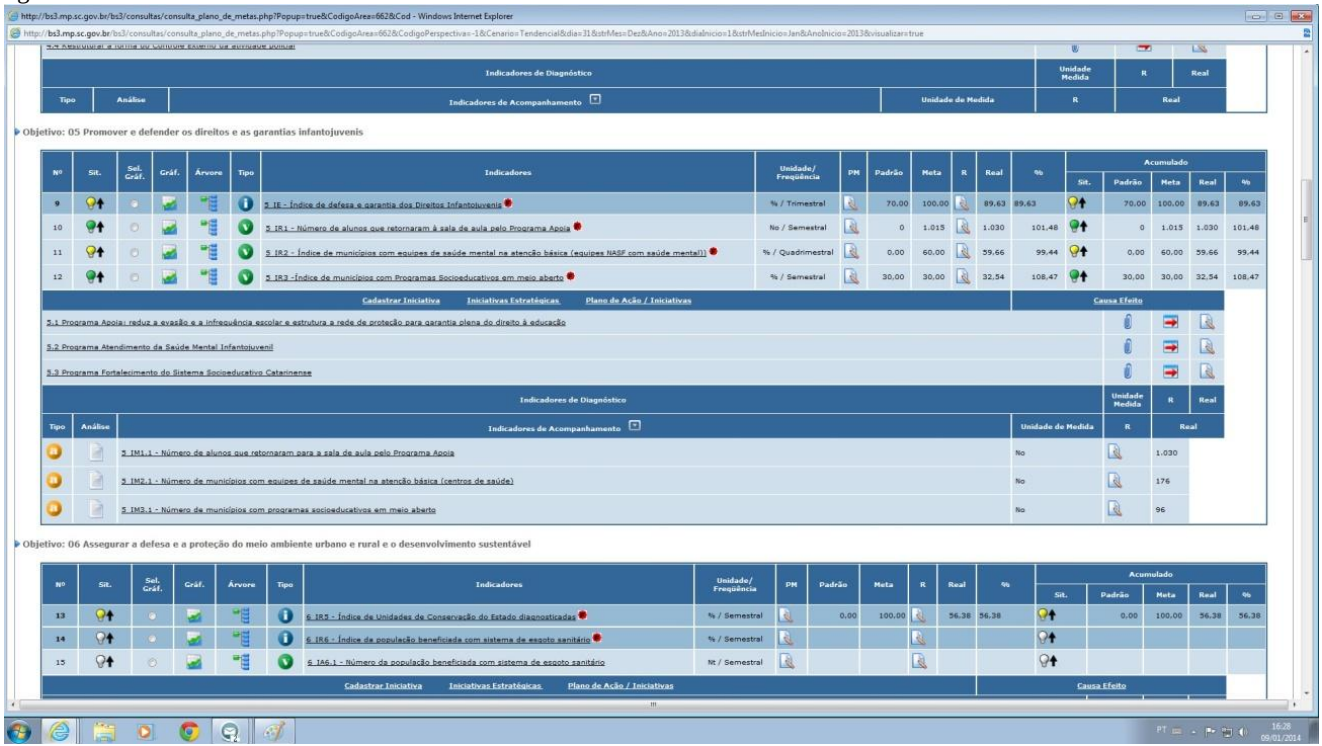


Fonte: Adaptado do *Balanced ScoreCard* (2013).

Caso se opte pela opção “Todas” no filtro Perspectiva, nesta mesma página é possível ver todos os objetivos estratégicos e seus respectivos indicadores. Oportuno ainda relembrar que o MPSC possui indicadores apenas nas iniciativas estratégicas e não nas ações estratégicas, questão que se difere do referencial metodológico de Pereira (2010). As iniciativas estratégicas no caso dos objetivos estratégicos da Perspectiva de impacto social geralmente são programas. Deste modo, os indicadores de desempenho listados dizem respeito aos programas daquele objetivo estratégico, no entanto, sem delimitar quais indicadores se referem especificamente à quais programas. Logicamente que quem está envolvido no processo tem conhecimento dos indicadores que dizem respeito aos programas, mas acredita-se que seria mais coerente especificar quais indicadores referem-se a cada um dos programas.

O segundo *print screen* detalha o objetivo estratégico que será utilizado como exemplo para auxiliar a explicação do desdobramento de cada objetivo em programas, projetos e ações. Trata-se do objetivo estratégico nº 5: Promover e defender os direitos e garantias infantojuvenis. Apesar de algumas atividades estarem em atraso, optou-se por detalhar este objetivo estratégico devido aos indicadores estarem mais consistentes, o que pôde ser identificado na Reunião da Comissão de Planejamento Estratégico..

Figura 25 – BSC Tela 2



Fonte: Adaptado do *Balanced ScoreCard* (2013).

Como pode ser visto na Figura 25, o objetivo estratégico relacionado ao Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude possui cinco indicadores e três programas. Como acontece com todos os objetivos estratégicos, há um indicador de desempenho relacionado ao próprio objetivo estratégico e um ou mais indicadores para cada programa. O índice de defesa e garantia dos Direitos Infantojuvenis é o indicador de desempenho do objetivo estratégico no âmbito geral e a relação dos programas e seus respectivos indicadores podem ser assim sintetizados:

a) Programa Apoia - número de alunos que retornaram à sala de aula pelo Programa Apoia;
b) Programa Atendimento da Saúde Mental Infantojuvenil - índice de municípios com equipes de saúde mental na atenção básica (centros de saúde);
c) Programa Fortalecimento do Sistema Socioeducativo Catarinense - índice de municípios com programas socioeducativos em meio aberto.

Na realidade, o indicador do objetivo estratégico é gerado pelo conjunto dos indicadores de desempenho dos programas. Assim, não há especificamente um indicador macro relacionado ao objetivo estratégico, uma vez que se trata apenas de um controle mais amplo de todos os programas que estão em andamento dentro do respectivo tema, ou seja, um percentual da relação entre planejado e realizado.

Nesta tela apresenta-se também a unidade de frequência na qual os dados serão coletados. No indicador de desempenho relacionado ao objetivo estratégico esta unidade é trimestral, já no Programa Atendimento da Saúde Mental Infantojuvenil o indicador é quadrimestral e nos demais a frequência da coleta de dados é semestral. Sobre esta questão, o Coordenador-Geral Administrativo explica que:

> A periodicidade o próprio sistema define, trimestral, quadrimestral.... Claro que isto foi definido pelos envolvidos, no caso da área fim é definido pelos próprios Centros de Apoio. Mas a avaliação deste acompanhamento é realizada pela Comissão do Planejamento Estratégico. Na prática nós já tivemos uma avaliação no meio do ano e agora estamos preparando a segunda avaliação. Na primeira avaliação nós tentamos mostrar para as áreas que as coisas têm que estar acontecendo, que estão sendo observadas, que nós não poderíamos esperar o último mês do ano pra pôr a

> casa em dia. Este ano as reuniões de avaliação foram semestrais, mas eu quero ver se a gente consegue futuramente diminuir este período entre uma reunião e outra. Hoje ainda é difícil para os Promotores fixar metas mensais... Ele pode ter uma meta anual, mas é necessário que se tenha submetas mensais pra gente poder acompanhar o andamento da ação. Eles não estão acostumados com isto. Então por enquanto nós estamos dando uma liberdade um pouco maior para os Promotores indicarem suas metas, mas como elas ainda são compostas de um período de tempo um pouco longo (três, quatro meses...), fica inviável a gente fazer reuniões trimestrais de acompanhamento.

Constata-se que esta liberdade promovida aos membros no que se refere aos indicadores de desempenho e até mesmo à alimentação do BSC é uma estratégia para impulsionar uma nova cultura de planejamento e mensuração de resultados. Isto porque o MPSC já tentou implementar este processo em anos anteriores, especificamente no decorrer de 2006 e 2007, e o resultado não foi o esperado. Nesta época, o pesquisador atuava como Estagiário na Coordenadoria-Geral Administrativa, portanto, teve a oportunidade de participar do processo e pôde confirmar esta dificuldade.

Na ocasião, a implementação do BSC foi basicamente imposta e havia mais de três mil indicadores. Diante da incapacidade de alimentar o sistema de maneira correta e com receio das mudanças, que corresponde aos focos de resistência previamente reconhecidos do planejamento estratégico (PEREIRA, 2010), os membros e servidores envolvidos acabaram não contribuindo para esta forma de acompanhamento. Assim, a atual estratégia é começar a utilizar esta ferramenta de forma gradativa e com menos indicadores. A intenção é que no próximo ano as próprias áreas envolvidas, neste caso os Centros de Apoio Operacional, comecem a incluir os dados no sistema e avaliem seus próprios resultados através dos relatórios gerados pelo BSC, no entanto, ainda com apenas um indicador por programa.

Na última Reunião da Comissão de Planejamento Estratégico, na qual foram apresentados e avaliados os indicadores de todos os objetivos estratégicos de impacto social, certificou-se que os Coordenadores dos Centros de Apoio Operacional chegaram a se assustar quando viram a imagem do BSC. Portanto, ficou nítido o receio

que os membros, mais especificamente os Coordenadores e Subcoordenadores dos Centros de Apoio Operacional, possuem em relação a uma ferramenta de gestão com tantas informações.

Por isso, cada área envolvida encaminha os dados referentes aos seus respectivos programas por meio de uma planilha, conforme ilustra a Figura 26. Nesta planilha constam todos os dados necessários para inclusão no BSC, como prazos das atividades e indicadores de desempenho. Se por um lado isto pode ser interpretado como retrabalho, o que é uma das principais críticas ao BSC na literatura, por outro, na realidade do MPSC deve ser entendido como uma estratégia de sensibilização e desenvolvimento de uma nova cultura organizacional.

Figura 26 – Planilha de Acompanhamento

MPSC MINISTÉRIO PÚBLICO Santa Catarina | COPLAN Coordenadoria de Planejamento | PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MPSC 2012-2022

O.E.5 – PROMOVER E DEFENDER OS DIREITOS E GARANTIAS INFANTOJUVENIS – CIJ

Indicador Estratégico: Índice de defesa e garantia dos direitos infantojuvenis

Programa	Projeto	Ano	Entregas	Prazos	Conclusão	Observações
APOIA	Aperfeiçoar o Programa APOIA	2013	Ata de aprovação das alterações do Programa	15/04/2013	12/04/13	Aprovado
			Sistema APOIA online finalizado	06/03/2013	06/03/2013	
			Evento com parceiros realizado	06/03/2013	06/03/2013	
			Implantação do sistema online nas escolas piloto	06/12/2013	13/11/2013	
			Nova cartilha eletrônica atualizada	06/12/2013		
			Cartilha encaminhada a todos os parceiros	06/12/2013		
			Relatório anual das ações realizadas para o retorno de alunos à sala de aula	20/12/2013		
	Indicador de impacto		**Medidas**	30/06/2013	**30/11/13**	20/12/2013
	Índice de retorno à sala de aula de alunos evadidos ou infrequentes		Número de alunos que retornaram à sala de aula pelo Programa Apoia	**441**	**1030**	
			Número de alunos evadidos ou infrequentes	**728**	**939**	
	Índice de intervenções exitosas		Número de intervenções exitosas	**441**		
			Número de intervenções realizadas	**728**		
			Dados e indicadores entregues pela SES/SC	07/11/2012	07/11/12	Indicadores entregues pela SES, [illegible]

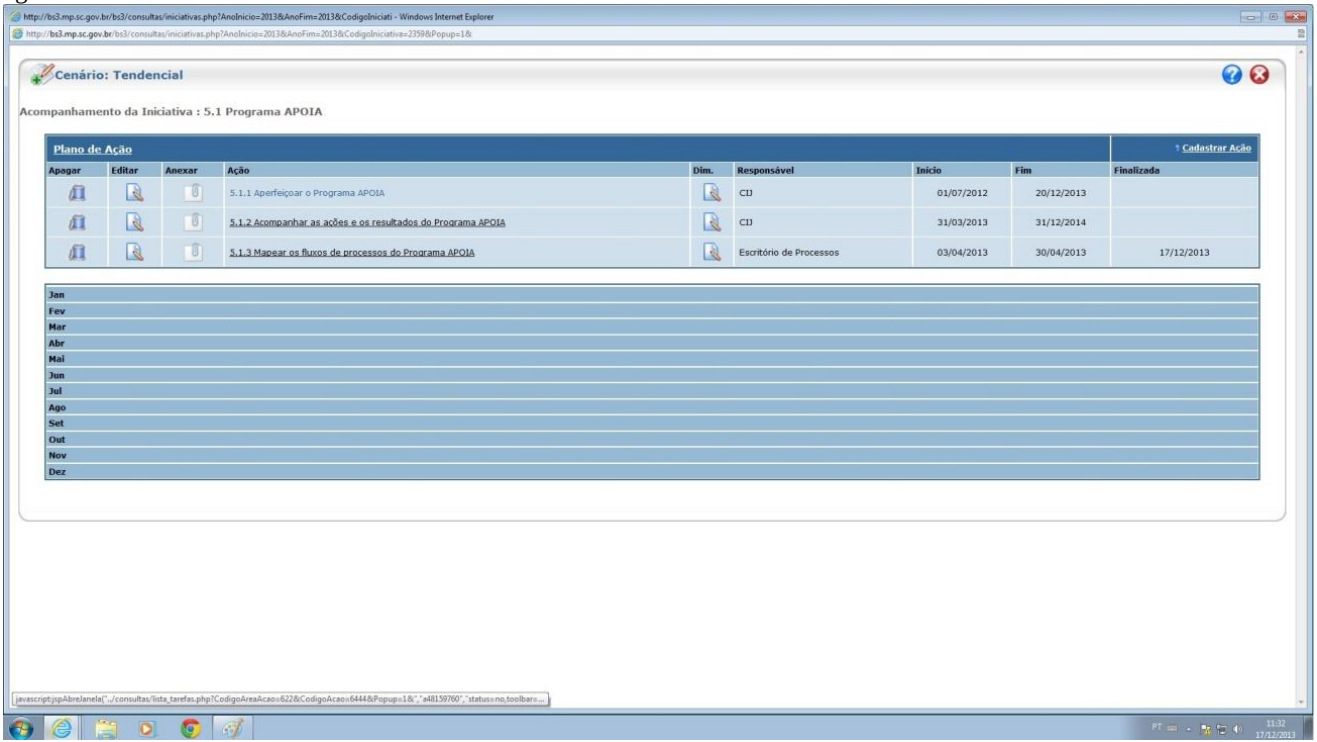
Fonte: Adaptado da Planilha de Acompanhamento (2013).

Então, a equipe da Coordenadoria de Planejamento analisa estes dados e os inserem no BSC.

Ainda na segunda tela do sistema, está disponível a unidade de medida padrão, meta e real. Sobre as unidades de medida, o Coordenador-Geral Administrativo comenta: “Aqui tem os indicadores, que vão me mostrando se os resultados estão de acordo com o padrão, meta e realizado. Então isso funciona para todos os objetivos”. A avaliação ocorre basicamente com base nas sinalizações da coluna denominada como “Sit.”, no percentual da relação planejado *versus* executado e nas Reuniões da Comissão de Planejamento Estratégico. Logo, confirma-se que o acompanhamento ocorre com base nos programas, ou seja, nas estratégias, conforme denomina o referencial metodológico de Pereira (2010).

O terceiro *print screen* do BSC diz respeito ao detalhamento dos programas, isto é, clicando em um determinado programa na tela anterior abre-se uma imagem similar a Figura 27:

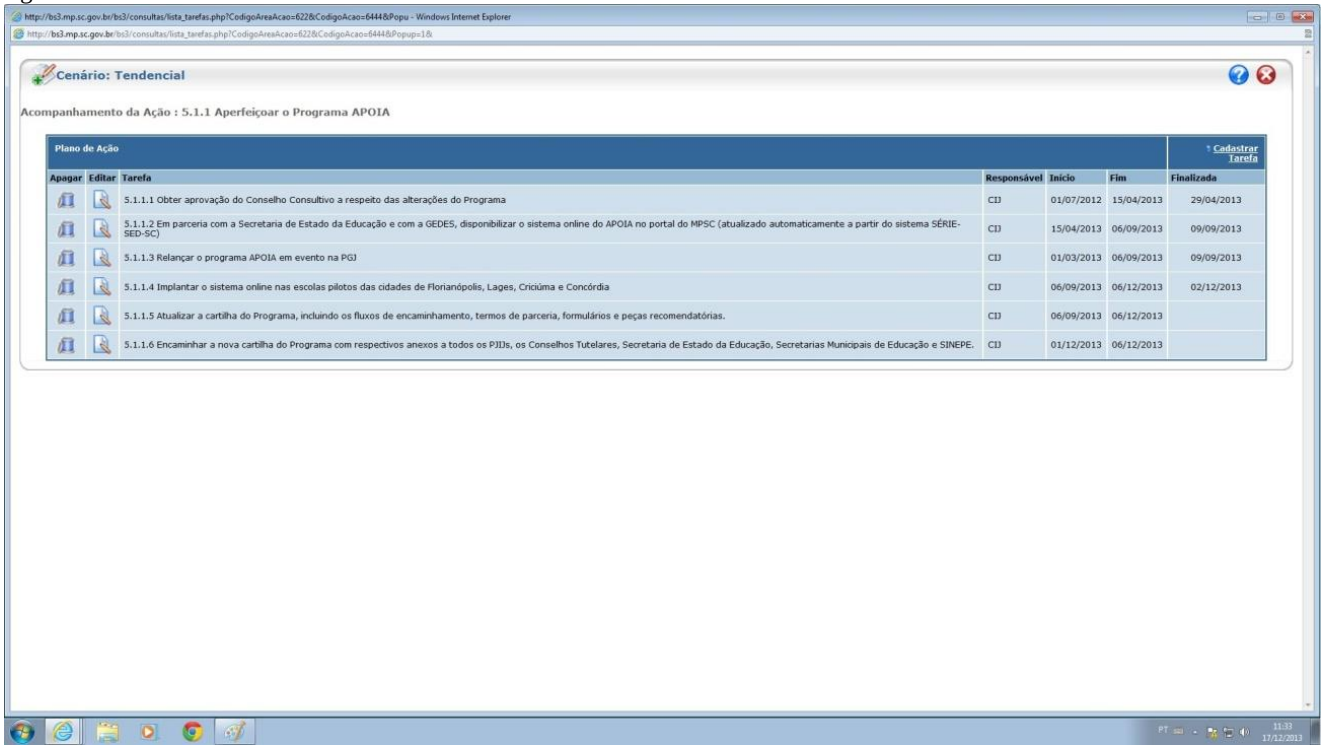
Figura 27 – BSC Tela 3



Fonte: Adaptado do *Balanced ScoreCard* (2013).

Nesta tela é possível verificar os projetos a serem desenvolvidos no Programa APOIA, o qual detalha o responsável, a data prevista para iniciar e finalizar determinada atividade e a data que ela foi efetivamente concluída. Logo, como visto na seção que abordou o processo de formulação, os programas são desdobrados em projetos, que por sua vez são detalhados por diversas tarefas ou ações, como ilustra a Figura 28:

Figura 28 – BSC Tela 4



http://bs3.mp.sc.gov.br/bs3/consultas/lista_tarefas.php?CodigoAreaAcao=622&CodigoAcao=6444&Popu - Windows Internet Explorer

http://bs3.mp.sc.gov.br/bs3/consultas/lista_tarefas.php?CodigoAreaAcao=622&CodigoAcao=6444&Popup=1&

Cenário: Tendencial

Acompanhamento da Ação : 5.1.1 Aperfeiçoar o Programa APOIA

Plano de Ação

+ Cadastrar Tarefa

Apagar	Editar	Tarefa	Responsável	Inicio	Fim	Finalizada
		5.1.1.1 Obter aprovação do Conselho Consultivo a respeito das alterações do Programa	CIJ	01/07/2012	15/04/2013	29/04/2013
		5.1.1.2 Em parceria com a Secretaria de Estado da Educação e com a GEDES, disponibilizar o sistema online do APOIA no portal do MPSC (atualizado automaticamente a partir do sistema SÉRIE-SED-SC)	CIJ	15/04/2013	06/09/2013	09/09/2013
		5.1.1.3 Relançar o programa APOIA em evento na PGJ	CIJ	01/03/2013	06/09/2013	09/09/2013
		5.1.1.4 Implantar o sistema online nas escolas pilotos das cidades de Florianópolis, Lages, Criciúma e Concórdia	CIJ	06/09/2013	06/12/2013	02/12/2013
		5.1.1.5 Atualizar a cartilha do Programa, incluindo os fluxos de encaminhamento, termos de parceria, formulários e peças recomendatórias.	CIJ	06/09/2013	06/12/2013	
		5.1.1.6 Encaminhar a nova cartilha do Programa com respectivos anexos a todos os PJIJs, os Conselhos Tutelares, Secretaria de Estado da Educação, Secretarias Municipais de Educação e SINEPE.	CIJ	01/12/2013	06/12/2013	

Fonte: Adaptado do *Balanced ScoreCard* (2013).

Constata-se que o sistema permite que cada projeto seja desdobrado em ações específicas, sendo que cada uma dessas ações possui também um responsável, a data inicial e final prevista e o dia em que ela realmente foi concluída. Caso ainda não tenha sido concluída, a última coluna permanece em branco.

O BSC permite a geração de diversos relatórios, alguns deles ainda não utilizados pelo MPSC devido ao pouco tempo de utilização e, em decorrência disto, pela falta de parâmetros comparativos com outros períodos, principalmente porque muitos indicadores possuem prazos longos, como quadrimestrais, semestrais e até mesmo anuais, conforme pode ser visto nos *print sreen* das telas do sistema e de acordo com os relatos do Coordenador-Geral Administrativo.

Após a alimentação do sistema, os resultados são apresentados para a Comissão de Planejamento Estratégico, que avalia o andamento dos programas. O comentário do Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos segue justamente neste sentido:

> Por exemplo, nos Centros de Apoio Operacional eles estão todos sendo acompanhados pela ferramenta BSC. Então, os próprios Centros de Apoio precisam alimentar este sistema, então é feito o acompanhamento pela Coordenadoria de Planejamento e é submetido à Comissão de Planejamento Estratégico. Na realidade esta Comissão mais avalia, o acompanhamento é realizado pela Coordenadoria de Planejamento com o auxílio do BSC.

Esta Comissão sofreu algumas alterações em relação à Comissão que atuou na formulação do processo de planejamento estratégico. Contudo, confere-se no relato do Secretário-Geral do Ministério Público a preocupação em manter a coalizão dominante na composição desta equipe.

> A Comissão é composta por pessoas que participaram ativamente da formulação do planejamento estratégico, mas são pessoas estratégicas na Instituição. Por exemplo, o Procurador-Geral, o Coordenador-Geral dos Centros de Apoio, o Secretário-Geral, a Coordenadora de Planejamento, um representante dos Promotores e outro dos Procuradores, a Corregedoria, enfim, são pessoas que compõe a

> cúpula estratégica do MPSC. Ali nós vamos acompanhar a efetivação do nosso MPSC, se nós identificarmos alguma coisa que não está adequada, nós vamos precisar adequar o rumo, tentar ver o que está acontecendo para colocar o trem no trilho novamente ou até mesmo cobrar os resultados. E essas pessoas que compõe esta Comissão são pessoas que podem fazer isto.

Diante do exposto, percebe-se a intenção em unir membros e servidores que não fazem parte da coalizão dominante formal, mas que podem contribuir com a implementação, acompanhamento e controle do planejamento estratégico da Instituição, o que vai ao encontro da sugestão de Pereira (2010) no que diz respeito à forma de montar a Equipe de Acompanhamento e Controle.

Esta Comissão de Planejamento Estratégico é composta por onze integrantes, a saber:

a) Sr. Adauto Viccari Júnior - Coordenador-Geral Administrativo;
b) Dr. Alexandre Herculano Abreu – Procurador de Justiça;
c) Dr. Antenor Chinato Ribeiro - Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos;
d) Dr. Cid Luiz Ribeiro Schmitz – Secretário-Geral do Ministério Público;
e) Dra. Elen Cristine Sanchez – Diretora do CEAF;
f) Dra. Gladys Afonso – Corregedora-Geral do Ministério Público;
g) Sra. Isabel Cristina Silveira de Sá - Coordenadora de Planejamento;
h) Dr. José Galvani Alberton - Coordenador-Geral dos Centros de Apoio Operacional;
i) Dr. Lio Marcos Marin – Procurador-Geral de Justiça;
j) Dra. Vanessa W. Cavalazzi – Promotora de Justiça;
k) Dra. Walkyria Ruicir Danielski - Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos e Institucionais.

Torna-se oportuno destacar a participação na Reunião da Comissão de Planejamento Estratégico que avaliou o andamento da implementação do processo na Instituição. A reunião ocorreu na sala de reunião do Ed. Campos Salles, onde se localiza a estrutura administrativa do MPSC. Apresentado pelo Coordenador-Geral Administrativo e conduzido pelo Procurador-Geral de Justiça, este

encontro teve a participação de todos os Coordenadores dos Centros de Apoio Operacional, do Subprocurador-Geral de Justiça Para Assuntos Administrativos, da Diretora do CEAF e da equipe da Coordenadoria de Planejamento, oportunidade esta que discutiu basicamente o RGI 2014.

Na ocasião foram apresentadas as telas do BSC e o status dos indicadores de cada programa. Neste momento é que se identificou que os Coordenadores dos Centros de Apoio não conheciam o BSC, conforme exposto anteriormente. Em relação aos indicadores, percebeu-se que muitos não condiziam com a realidade e os próprios Coordenadores constataram algumas possíveis melhorias que serão realizadas no próximo ano, tanto em termos quantitativos, uma vez que a grande maioria ou ficaram muito abaixo ou muito acima da meta, quanto em termos do próprio objeto que se pretendia medir.

O *Memo* denominado "RGI" enfatiza alguns achados da pesquisa:

> Constatou-se que o RGI é um dos pilares do processo de implementação do planejamento estratégico do MPSC. A própria natureza deste documento impulsiona a avaliação das ações realizadas no último ano e auxilia o desenvolvimento desta nova cultura na Instituição. Como se trata de um documento obrigatório, legal e oficial da Instituição, que é apresentado à Assembleia Legislativa como uma forma de prestação de contas à sociedade, além de já ser realizado antes mesmo da primeira edição do planejamento estratégico, acredita-se que o RGI pode contribuir como uma ferramenta de acompanhamento e controle das ações decorrentes do Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022 sem que haja grandes impactos em face da cultura organizacional. Assim, utiliza-se de um processo já existente, logicamente que com alguns aperfeiçoamentos, para auxiliar na implementação do planejamento estratégico.

Portanto, no ano de 2013 o RGI foi utilizado como base para o acompanhamento, avaliação e controle do Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022 e a sugestão é utilizar este mesmo processo na sequência dos anos. Contudo, aponta-se a necessidade da realização de avaliações periódicas no decorrer dos anos, pois como o próprio Coordenador-Geral Administrativo comentou, não adianta tentar resolver tudo no último mês do ano. Justamente por isto que a

formulação de indicadores com períodos mais curtos torna-se uma questão importante, uma vez que não faz sentido realizar reuniões de acompanhamento mensalmente se as metas são semestrais, por exemplo. Logo, entende-se que isto se trata de um processo evolutivo até mesmo dos indicadores, o que deve ser feito com muito empenho e ainda assim depende de um período de tempo para que os indicadores e a própria cultura organizacional se ajuste a esta nova realidade.

Nesta reunião estavam presentes basicamente os implementadores do processo de planejamento estratégico, o qual se destacam os Coordenadores dos Centros de Apoio Operacional. No entanto, a Comissão de Planejamento Estratégico é a responsável pelo planejamento estratégico do MPSC no âmbito geral. É ela quem pode cobrar os resultados, aprovar a inclusão ou exclusão de um novo programa ou até mesmo interferir em um determinado objetivo estratégico que por ventura não condiz com a necessidade atual da Instituição, por exemplo. Porém, esta responsabilidade não é unânime, haja vista que muitos entrevistados consideram que o responsável é a Coordenadoria de Planejamento e o próprio Coordenador-Geral Administrativo.

O Secretário-Geral do Ministério Público, quando questionado se existe um departamento ou alguém responsável pelo planejamento estratégico no MPSC, compartilha desta prerrogativa respondendo que:

> Sim, nós temos a Coordenadoria de Planejamento e principalmente a Coordenadoria-Geral Administrativa. Praticamente são eles que gerenciam todo este trabalho de acompanhamento do planejamento estratégico. Mas eu sempre me reporto a Coordenadoria de Planejamento, que é o departamento que eu vejo como o mais adequado de acompanhar esta concretização do planejamento estratégico, mas é evidente que há outros indivíduos que também contribuem com isto, inclusive junto a órgãos internos do MPSC, porque eles estão sempre cobrando dos Centros de Apoio uma participação efetiva e também acompanhando os nossos programas do dia-a-dia.

Em contrapartida, o Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos após citar os Órgãos de Apoio, comenta que a Comissão de Planejamento Estratégico é a responsável pelo processo de tomada de decisão:

> Sim, a Coordenadoria de Planejamento, junto com a Coordenação-Geral Administrativa, eles atuam diretamente no acompanhamento e submetem à Comissão, que foi instituída pelo Procurador-Geral para o acompanhamento do planejamento estratégico.

Nesta mesma linha, o Procurador-Geral de Justiça comenta que apesar da equipe administrativa conduzir o acompanhamento, a responsabilidade pela implementação como um todo é da Comissão de Planejamento Estratégico:

> Pra mim é o Coordenador-Geral Administrativo. É a pessoa encarregada e quem mais domina a metodologia. Tem a Coordenadora de Planejamento também, mas a meu ver o responsável é o Coordenador-Geral Administrativo. Se há alguma dúvida eu recorro a ele. Mas o poder de tomada de decisão é nosso, meu e de uma equipe de apoio da Procuradoria-Geral. As decisões relacionadas aos programas são tomadas pela Comissão do Planejamento Estratégico, mas também tem toda a assessoria do nosso gabinete para outras decisões que a gente também toma... Eu sempre me valho do conhecimento deles.

Contudo, o próprio Coordenador-Geral Administrativo nega que ele seja o responsável pelo planejamento estratégico do MPSC:

> Não, o responsável pelo planejamento estratégico no MPSC é a Comissão de Planejamento Estratégico. Eu e a Coordenadora de Planejamento somos só apoio. O nosso trabalho é apoio e fomento, nós somos a área técnica, mas todas as decisões são tomadas pelo Conselho.

Em consentimento com este relato, a Coordenadora de Planejamento ressalta que a responsabilidade do planejamento estratégico é da Comissão. Em suas palavras:

> Eu acho que hoje a responsabilidade está a cargo da Comissão de Planejamento Estratégico. Esta

> comissão é a responsável por avaliar, acompanhar e validar todos os programas, projetos e atividades. Claro que existe uma responsabilidade técnica da Coordenadoria de Planejamento a nível mais operacional, porque a gente faz toda a coleta e toda inserção dos dados junto à ferramenta de gestão do BSC. A Coordenadoria-Geral Administrativa também faz toda o acompanhamento e análise junto a ferramenta de *Business Intelligence* que é o *QlikView*. Mas a responsabilidade maior é da Comissão, nós aqui não tomamos nenhuma decisão.

Tal fato faz todo o sentido quando se considera que a regulação da tomada de decisão possui baixo potencial de flexibilidade, conforme será apresentado na seção que aborda a estrutura organizacional. Portanto, apesar de possibilitar a participação de membros e servidores através desta Comissão e de sua equipe técnica de apoio, o poder de tomada de decisão ainda é concentrado na coalizão dominante formal. Diante do exposto, sugere-se que as responsabilidades sejam claramente definidas, evitando, assim, possíveis problemas e falhas, haja vista que a divisão de responsabilidades nesta situação é uma questão primordial (BOSSIDY; CHARAN, 2002; HREBINIAK, 2006), principalmente em uma organização que possui a prerrogativa da independência funcional. Ou seja, não faz sentido os Órgãos de Apoio, por exemplo, cobrar resultados ou controlar as ações relacionadas à atividade de execução de um Promotor de Justiça e vice-versa.

Faz-se questão de mencionar que este fato diz respeito especificamente nas atividades de execução dos membros, pois muitas vezes a atividade fim do MPSC é congruente com as iniciativas estratégicas estruturadas por meio dos programas. Isto porque os programas dizem respeito às questões mais importantes e prioritárias da atividade fim da Instituição. Neste sentido, o Procurador de Justiça entrevistado comenta que:

> Como qualquer membro tem uma parte do planejamento estratégico que eu me vejo como coparticipe da execução. Claro que cada um dentro da sua área de atuação. Mesmo quem não tem consciência de que está participando, participa, porque a partir do momento que ele atua na execução, algum vínculo com aquelas ações planejadas ele tem.

A relação entre a implementação do planejamento estratégico com a atividade fim do MPSC é bastante próxima, tanto pelo fato do processo ter sido desenvolvido com base em uma estrutura organizacional já existente quanto pela prerrogativa legal do PGA. A visão que os membros possuem no que se refere ao planejamento estratégico é bastante vinculada à especialidade na qual eles atuam e, consequentemente nos respectivos Centros de Apoio Operacional, como pode ser constatado no relato do Promotor de Justiça:

> Eu vou falar sobre o Centro de Apoio Operacional no qual eu estou vinculado. No meu caso, dentro desse planejamento estratégico, eu tenho participação direta em duas estratégias, porque eu estou na área criminal e em uma área específica de execuções penais. Conheço os outros programas, mas não tenho atuação direta. Nestes programas que eu atuo, a implementação é o próprio andamento do programa e o acompanhamento é feito pelo próprio Coordenador do Centro de Apoio. Na ultima reunião cada Coordenador dos Centros de Apoio informou sobre o andamento das suas estratégias e há uma avaliação da Coordenadoria-Geral Administrativa. Algumas a gente percebeu que ainda não decolaram, mas a maioria já está em estágio avançado, outras em estágio médio. Algumas, inclusive, já com metas cumpridas, cronologicamente, a mais do que estava planejado. O vínculo do acompanhamento aqui na área de execução é com o Coordenador do Centro de Apoio, cada coordenador tem esse acompanhamento. E a Coordenadoria-Geral Administrativa também faz esta avaliação. Porque, os coordenadores de uma certa forma fazem uma prestação de contas de tempos em tempos.

Oportuno ainda destacar que o MPSC, dentro de cada área de atuação, possui um documento que pode embasar as atividades dos membros: o PGA. Elaborado de forma conjunta pelo Procurador-Geral de Justiça, Procuradorias e Promotorias de Justiça, Coordenadorias de Recursos e Centros de Apoio Operacional, o PGA orienta as ações

relacionadas à atividade fim do MPSC e comunica a todos os *stakeholders*, principalmente a sociedade, as prioridades nas quais a Instituição focalizará suas forças.

> O Plano Geral de Atuação 2013 contempla a execução prioritária dos programas e projetos definidos no planejamento estratégico realizado pela Instituição, sendo ouvidos na definição das prioridades os membros do Ministério Público e o Conselho Consultivo de Políticas e Prioridades Institucionais (MPSC, 2013b, p. 9).

De acordo com o Coordenador-Geral Administrativo, "o PGA é um documento obrigatório que informa para a sociedade no que o Ministério Público está atuando de forma prioritária". Antes mesmo do primeiro processo de planejamento estratégico, o MPSC já o desenvolvia, contudo, este é o primeiro ano que o PGA está efetivamente vinculado ao planejamento estratégico da Instituição, como esclarece a Corregedora-Geral do Ministério Público:

> O planejamento estratégico é da instituição, assim como o PGA. E eu também entendo que os dois estão abraçados, eu não consigo fazer o PGA sem o planejamento estratégico. Eu sempre defendi que fizéssemos um planejamento estratégico de forma que a gente possa englobar o PGA, como de fato foi feito.

O Secretário-Geral do Ministério Público relata com mais detalhes a relação entre o PGA e o planejamento estratégico:

> O PGA se ajusta ao planejamento estratégico. O planejamento estratégico determina os objetivos mais amplos, já o PGA está relacionado à atividade fim do MPSC para o ano seguinte, é praticamente uma prestação de contas com a sociedade. Além disso, o planejamento estratégico é mais amplo que o PGA, pois traça o caminho dos próximos 10 anos e também contempla as atividades meio.

Ele complementa enfatizando a relação do PGA com os Centros de Apoio Operacional, haja vista que são essas Coordenadorias que

conduzem os programas relacionados tanto ao PGA quando ao Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022:

> É por este caminho que a gente tenta mostrar aos colegas, inclusive para os próprios Centros de Apoio, que é onde nós temos as políticas das atividades fins do MPSC, da importância do nosso PGA manter a linha do planejamento estratégico, porque não tem sentido ter um planejamento para longo prazo e o PGA talvez seguir uma linha totalmente diferente. Então, nós entendemos que isto tudo é uma engrenagem, tem que funcionar de forma adequada, caso contrário, as coisas vão se perder no meio do caminho.

O PGA 2013 está estruturado em um documento com cinquenta e seis páginas. A primeira seção diz respeito à apresentação do Procurador-Geral de Justiça. Em seguida, pela primeira vez na história do MPSC concebe-se a missão, a visão e os valores, o que demonstra a aproximação entre o documento e o planejamento estratégico da Instituição. Já na terceira seção expõe-se a prioridade institucional do MPSC e as prioridades vinculadas aos objetivos estratégicos de impacto social e, consequentemente, aos Centros de Apoio Operacional, a saber:

a) institucional: saneamento básico;
b) direitos humanos e terceiro setor: melhor idade;
c) consumidor: alimento sem risco;
d) controle da constitucionalidade: efetividade de decisões em ADIs propostas pelo MPSC;
e) criminal: reestruturação do controle externo;
f) infância e juventude: saúde mental infantojuvenil;
g) meio ambiente: saneamento básico;
h) moralidade administrativa: LIMPE;
i) ordem tributária: saúde fiscal dos municípios.

Além destas prioridades, cada objetivo estratégico possui outros programas, que é o tema da última seção do documento. No caso do objetivo estratégico relacionado à Infância e Juventude, os programas são exatamente os mesmos daqueles apresentados na oportunidade que se destacou a implementação do planejamento estratégico com auxílio do BSC. Em cada programa é detalhado o objetivo, o público-alvo, as ações a serem desenvolvidas, o resultado esperado com a iniciativa e os indicadores, que em alguns casos já possui o histórico dos últimos dois anos e a meta para o ano em questão.

Portanto, na edição de 2013 o PGA diz respeito aos programas conduzidos pelos Centros de Apoio Operacional para o respectivo ano. O pesquisador teve a oportunidade de participar de uma reunião que discutiu o PGA 2014, sendo que nesta ocasião pôde-se constatar que este também seguirá a mesma estrutura e detalha as atividades para o ano corrente. O Coordenador-Geral Administrativo ajuda a explicar este processo:

> Para cada objetivo estratégico foram priorizadas três iniciativas estratégicas. Na atividade fim, cada Centro de Apoio juntamente com o seu respectivo Conselho Consultivo estabeleceu quais eram as três primeiras iniciativas que eles iriam trabalhar. E aí foram definidas estas ações para o próximo ano, neste caso para 2013. Agora para o PGA de 2014, que nós estamos finalizando, eles reviram quais iniciativas de 2013 eles vão precisar continuar e, se necessário, incluíram outras iniciativas para a atuação no próximo ano, sempre buscando da fonte que é o Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022.

Deste modo, denota-se que dois documentos legais da Instituição estão embasados no planejamento estratégico, o que valoriza ainda mais a ferramenta e tende a facilitar sua implementação. Se o RGI auxilia no acompanhamento e controle das ações executadas no último ano, o PGA define em quais temáticas os MPSC vai atuar de forma prioritária no ano seguinte. No período da coleta de dados desta pesquisa foi possível acompanhar a elaboração do RGI 2013 e do PGA 2014 e, com base nisto, constatar que dois relatórios oficiais do MPSC estão sendo utilizados na implementação do Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022, questão que é entendida como primordial por Hussey (1996).

Após expor a implementação do planejamento estratégico, detalhando categorias de análise relacionadas a este processo, dentre elas, o envolvimento da coalizão dominante formal, a relação entre a dificuldade na formulação dos indicadores e a implementação destas estratégias, a periodicidade do acompanhamento e controle, a utilização e alimentação do BSC, a Comissão de Planejamento Estratégico e suas respectivas reuniões, o processo histórico do sistema na Instituição, a responsabilidade pelo Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022 e a utilização do PGA e do RGI como instrumentos de apoia à

implementação, torna-se oportuno enfatizar alguns princípios que se destacaram no decorrer do esforço de pesquisa.

4.2.2.1 Visão simultânea do planejar e realizar

Hrebiniak (2006) concebe que o sucesso estratégico está intimamente relacionado ao fato dos planejadores pensarem na execução no momento em que estão formulando o plano, neste caso, o Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022. Deste modo, buscou-se identificar se houve a preocupação em pensar na implementação ainda no momento da formulação.

O relato do Subprocurador-Geral de Justiça segue neste sentido: "[...] em alguns casos se chamou a atenção: Mas isto aqui é viável? Como nós vamos fazer? Qual o caminho? Então muita coisa houve discussão acerca desta impossibilidade".

Em contrapartida, o Secretário-Geral afirma que:

> Eu te confesso que eu não tive a preocupação com a execução, a minha preocupação foi apontar aquilo que era primordial para a Instituição. Acredito que isto pode ser um aperfeiçoamento para as próximas edições do planejamento estratégico, porque me parece que seria o ideal.

Portanto, apura-se que quem estava conduzindo o processo, apesar de ter esta visão, não chamou atenção para esta prerrogativa, como pode ser confirmado no comentário da Coordenadora de Planejamento:

> A nossa área de apoio, junto com a Coordenadoria-Geral Administrativa, já tinha isso bem claro, até porque nós já tínhamos as ferramentas de gestão do planejamento estratégico anterior. Claro que na época não teve o sucesso, não foi feito de repente de maneira tão precisa... Mas nós já temos o BSC desde essa época e já estávamos conhecendo também o QlikView. Então a gente já tinha essa visão de como acompanhar este planejamento.

O comentário do Coordenador-Geral Administrativo segue neste sentido e destaca que a equipe de apoio tinha esta visão da relação entre a formulação e a implementação:

> Hoje em dia é difícil tu planejares alguma coisa que tu não consigas visualizar como ela vai terminar e como quem estava envolvido na formulação eram as próprias áreas responsáveis, então elas tinham as limitações delas em fazer acontecer.

Como o processo de formulação do Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022 ocorreu basicamente de forma aberta, possibilitando a participação de todos os membros e servidores principalmente na análise do ambiente interno e nas definições das diretrizes estratégicas, entende-se que seria oportuno enfatizar a importância da visão simultânea do planejamento e da execução aos participantes destes encontros, haja vista que nem todos possuem este entendimento, como conclui a pesquisa de Hrebiniak (2006). Deste modo, destacar esta questão ainda no processo de formulação torna-se uma sugestão para futuros processos estratégicos, conforme aponta o Secretário-Geral do Ministério Público no trecho apresentado anteriormente.

4.2.2.2 Relação entre as tarefas e os objetivos estratégicos

Outra questão primordial para a implementação das estratégias é identificada nas pesquisas de Hrebiniak (2006) e Brenes, Mena e Molina (2008). Segundo os autores, muitos funcionários não compreendem como a sua atividade pode contribuir para a implementação das estratégias e, em um contexto mais amplo, para o negócio da organização, principalmente aqueles que não participaram do processo de formulação estratégica.

Neste panorama, buscou-se identificar se os membros e servidores do MPSC percebem como suas tarefas cotidianas contribuem com o planejamento estratégico e até mesmo com a Instituição. Em relação aos Órgãos de Apoio, especificamente aos servidores que atuam na esfera administrativa, percebe-se que a resposta é positiva, como pode ser constatado no relato do Coordenador-Geral Administrativo:

> Eu diria que hoje 70% ou mais do meu trabalho é para isto. Eu tenho que fazer isto virar realidade, então eu estou toda hora cobrando de todos. O

> papel da Coordenadoria-Geral Administrativa hoje é este... É tipo capataz, tem que descer o chicote pra fazer acontecer (risos). E o principal desafio é porque nós cobramos de quem não podemos cobrar. Na área privada é fácil, se não tiver contribuindo basta trocar ou mandar embora, mas aqui além de não poder fazer isto, ainda há pessoas que acham que tudo isto é uma besteira. Então é um desafio bem maior, até em relação a outras estruturas públicas que eu conheço, que implementaram o planejamento estratégico de forma muito tranquila porque tem presidente, tem diretor-geral... Porque é lei. Já aqui no MPSC, pela sua própria característica, se isto não for muito bem conduzido não é nada.

O desafio citado pelo Coordenador-Geral Administrativo é ainda maior devido à independência funcional dos membros, o que aumenta a necessidade da sensibilização na fase de implementação do processo de planejamento estratégico, assunto que será tratado na próxima seção. Contudo, antes disto torna-se válido enfatizar o entendimento da Coordenadora de Planejamento acerca da relação de suas atividades diárias com o planejamento estratégico, que por sua vez é bastante próxima até mesmo pela atribuição do seu cargo:

> Eu, enquanto Coordenadora de Planejamento, tenho um entendimento bem... Claro que assim, a gente está em um processo ainda bem inicial agora de acompanhamento. Nós estamos com algumas dificuldades de obter alguns resultados, porque hoje a gente depende de algumas ferramentas (como o SIG-MP) que ainda nem todos os Promotores aderiram passar informações pelo sistema, então às vezes as informações não são 100% precisas. Mas eu acho que a gente está caminhando! Eu acho que hoje, na área fim, o SIG-MP é o nosso banco de dados, porque dali são construídos os resultados, os indicadores, além das metas... O que cada Centro de Apoio se prontificou a atingir e as entregas de cada programa e de cada projeto, eu acho que o resultado está sendo bem positivo.

Diante do relato acima é possível averiguar que as tarefas realizadas pela Coordenadoria de Planejamento dizem respeito justamente ao acompanhamento do planejamento estratégico, dependendo, muitas vezes, da captação de dados de outros setores e de sistemas de informação. Geralmente estes dados são informados pelos Centros de Apoio Operacional, que são os responsáveis pelos objetivos estratégicos de impacto social. Neste sentido, constata-se que o Coordenador-Geral dos Centros de Apoio Operacional tem uma clara visão de como suas atividades influenciam na implementação do planejamento estratégico: "Sim, com certeza. Inclusive, aqui, uma das nossas preocupações principais é exatamente orientar as nossas iniciativas na linha traçada por estes objetivos estratégicos".

A coalizão dominante formal, neste caso representada pelo Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos e pelo Secretário-Geral do Ministério Público, também compreende esta relação. O primeiro enfatiza que:

> [...] a nossa contribuição é na área administrativa. Toda a parte administrativa do MPSC está vinculada a esta Subprocuradoria. Então, a execução do planejamento estratégico hoje está totalmente dentro desta Subprocuradoria no que se refere à Administração. As estratégias que estão indiretamente fora seriam aquelas cumpridas pelos Centros de Apoio Operacional, mesmo assim, para que eles possam executá-las eles acabam precisando da Subprocuradoria Administrativa, porque daqui é que demanda toda a autorização para contratações, para gasto, etc.

Do mesmo modo, o Secretário-Geral do Ministério Público demonstra que entende como suas atribuições impactam na implementação das estratégias:

> Sim, principalmente na Secretaria-Geral, porque aqui é muito sensível, aqui vêm os pedidos, toda aquela parte operacional... Que é a concretização do que o MPSC pretende fazer. Então, todos os pedidos administrativos já chegam aqui alinhados a algum objetivo estratégico. Se eu recebo um pedido de lá, já vem com uma referência. Por exemplo, uma solicitação para realizar a aquisição de determinado produto ou serviço já chega aqui

> atrelado a um objetivo estratégico, o que é importante pra nós. Quando eu tenho alguma dúvida, eu inclusive peço mais informações à parte técnica para saber se aquilo está em consonância com os objetivos que nós estamos buscando no planejamento estratégico.

Diante deste relato, é possível identificar que os próprios processos internos, que no caso de uma organização pública geralmente são mais formalizados que em uma empresa, por exemplo, já estão vinculados ao planejamento estratégico, conforme aponta Hussey (1996).

Já em relação aos membros que atuam na atividade fim do MPSC, este entendimento não é assim tão nítido. O comentário do Promotor de Justiça segue neste sentido:

> De uma forma geral, sim. Até porque nós temos várias áreas de atuação, vários Centros de Apoio, e cada Centro de Apoio tem uma ou duas estratégias de atuação. Tenho uma noção geral. Eu li e tenho uma noção das estratégias de cada Centro de Apoio. Mas as estratégias específicas, por exemplo, dos Centros de Apoio no qual eu estou vinculado hoje, eu tenho um conhecimento melhor e mais aprofundado destas estratégias, até porque eu já estou há mais de cinco anos na área criminal. Já quanto às estratégias ligadas mais à atividade meio, as estratégias dos outros Centros de Apoio e da própria Administração Superior eu tenho um conhecimento mais genérico.

O Procurador de Justiça, acerca de como suas atribuições contribuem para a implementação das estratégias, também cita que elas são mais restrita aos programas conduzidos pelo Centro de Apoio Operacional relacionado à sua especialidade de atuação, que por coincidência é a mesma área do entrevistado supracitado. Em suas palavras:

> Algumas dentro da área de atuação, no meu caso, que é uma Procuradoria criminal... O que pode repercutir das minhas ações nos objetivos é bastante limitado. Nas Promotorias, embora numericamente pode não ser muito intensa a

> atuação, mas ela é bem abrangente, então o Promotor de Justiça atua em diversas áreas. O planejamento estratégico tem uma implicação na atuação funcional dele bem maior que a do Procurador de Justiça. Porque o Procurador atua em uma especialidade e em uma área bem restrita... Só determinados recursos, só em determinados processos, etc. Então é pequena.

Assim como a contribuição das Procuradorias de Justiça podem ser menores comparados às Promotorias de Justiça, os demais órgãos e setores também influenciam, uns mais e outros menos, na implementação das estratégias, sejam elas relacionadas à atividade fim ou meio. Assim, o importante é que todos tenham um entendimento consistente sobre como e onde suas atividades podem contribuir para que o planejamento estratégico seja realmente colocado em prática.

Em resposta a um questionamento referente à outro tema, o próprio Procurador de Justiça entrevistado afirmou que acredita que a Administração Superior poderia investir mais no estímulo à participação de divulgações didáticas da importância do planejamento e, principalmente, o relacionando ao dia-a-dia dos funcionários: “O que o planejamento pode repercutir na atividade dele ou ao contrário, o que a atividade dele impacta na execução do planejamento”.

Além da ótica dos entrevistados, durante a coleta de dados primários pôde-se constatar que o planejamento estratégico realmente está sendo relacionado nas atividades diárias dos indivíduos e nos processos internos. Este achado de pesquisa gerou um *Memo* denominado “Percepções” durante as entrevistas, a saber:

> Durante a entrevista, o Coordenador-Geral Administrativo atendeu duas ligações telefônicas. Na primeira ligação ele conversou com o Secretário-Geral do Ministério Público e na segunda com o Coordenador-Geral dos Centros de Apoios Operacionais. Em ambas as situações pôde-se perceber o vínculo das atividades diárias destes indivíduos com o planejamento estratégico, haja vista que os temas abordados nestas discussões diziam respeito a este processo.

Partindo do princípio que esta questão se trata de um dos quatro pilares altamente problemáticos, conforme conclui a pesquisa de Hrebiniak (2006), não resta dúvidas que a compreensão por parte dos

funcionários de como suas atividades contribui para os resultados no processo de implementação das estratégias torna-se uma questão primordial. Além disto, conforme concebe Brenes, Mena e Molina (2008), a sugestão segue a linha de raciocínio do Procurador de Justiça entrevistado, isto é, deve-se esclarecer, principalmente aos membros e servidores que não participaram da fase de formulação do Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022, que todas as atividades da Instituição de alguma forma influencia a implementação das estratégias, portanto, a execução das estratégias não é somente um Aglomerado de Iniciativas Estratégicas. Independentemente do tamanho desta contribuição, o fato é que todos impactam neste processo e devem estar engajado para que a Instituição exerça sua missão e alcance sua visão.

Esta questão faz todo o sentido quando se verifica que o planejamento estratégico interfere na organização como um todo (PEREIRA, 2010), seja ajustando processos ou até mesmo extinguindo ou criando determinados cargos, por exemplo. Acerca desta temática, alguns achados merecem destaque, dentre eles, o relato do Subprocurados-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos, que quando perguntado se já havia sido realizado algum ajuste em outros fatores durante a implementação das estratégias respondeu positivamente, conforme segue:

> Sim. Por exemplo, nós temos os Centros de Apoio Operacional, que ganharam uma Coordenação-Geral. Isto já era uma ideia que eu defendia a tempo e com a implementação do planejamento estratégico, isto se mostrou indispensável. E está mostrando o acerto da medida. Na área de comunicação também se identificou novas necessidades. Na própria área de Segurança Institucional também já se adotou um posicionamento diferente. Então as discussões do planejamento estratégico estão levando a que estes contornos sejam executados.

Igualmente, o Secretário-Geral do Ministério Público confirma que o planejamento estratégico impacta a Instituição de forma global:

> Sim, a própria rede do MPSC que nós estamos instalando, que é uma das redes mais modernas do mundo, o reaparelhamento total das Promotorias de justiça em relação à tecnologia... Ou seja, todas

> estas alterações já ocorreram por conta do próprio planejamento estratégico. Também houve alterações na estrutura, a criação de cargos exatamente para uma melhor estruturação de pessoal no MPSC, já por conta também dos objetivos estratégicos. Investimentos em sistema tecnológico, como o BIG DATA, o QlikView, a Sala de Situação, entre outros. O reenquadramento de servidores, que é inclusive um objetivo estratégico. A questão de patrimônio, a logística, etc. Enfim, existe uma série de outras situações onde realmente se pode enxergar como o planejamento estratégico interfere na Instituição como um todo. Claro que ainda há muita coisa a ser feita, mas tudo que a gente faz é por conta dos objetivos que a gente quer alcançar lá na frente.

Portanto, considerando todos estes princípios destacados, conclui-se que o planejamento estratégico tanto interfere nas atividades de todos os membros e servidores do MPSC quanto é impactado por estas atividades, principalmente com base no entendimento que são os próprios membros e servidores que executam as estratégicas formuladas neste processo. Justamente por isto que as concepções de Hrebiniak (2006) e Brenes, Mena e Molina (2008) tornam-se ainda mais importantes.

Outra questão abordada no referencial teórico desta dissertação é o fato do planejamento estratégico distinguir a formulação e a implementação das estratégias, tema que será abordado no próximo tópico.

4.2.2.3 Responsáveis pela formulação e execução

Ainda que possa existir a dissociação entre o processo de formulação e o processo de implementação das estratégias, sabe-se que essas duas variáveis apresentam uma forte interdependência (HREBINIAK, 2006). Na realidade, o distanciamento entre os planejadores e os executores é uma das principais críticas do processo deliberado de formulação estratégica (MINTZBERG, 1994; MINTZBERG; QUINN, 2001). Neste sentido, Hrebiniak (2006) concebe uma prerrogativa básica que pode auxiliar o sucesso ou induzir ao fracasso da implementação das estratégias formuladas por meio do planejamento estratégico: quanto maior for a interação entre quem

formula e quem implementa, maior será a probabilidade das estratégias serem implementadas com êxito.

Apesar do grande número de participantes no processo de formulação do Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022, cerca de seiscentos indivíduos, e da busca do pensamento coletivo da Instituição, verifica-se que em termos percentuais a participação dos membros e servidores ainda é considerada baixa, o que tende a dificultar a implementação das estratégias (MINTZBERG, 1994; HUSSEY, 1996; MINTZBERG; QUINN, 2001; HREBINIAK, 2006; PEREIRA, 2010).

Tal fato se agrava ainda mais quando se considera as prerrogativas legais das atribuições do MPSC, principalmente a independência funcional dos membros em relação à atividade fim da Instituição. Sobretudo nos objetivos estratégicos de impacto social, a execução do conjunto de atividades que juntas compõe os programas dependem exclusivamente da atuação dos membros. Estes programas são conduzidos pelas Coordenadorias dos Centros de Apoio Operacional, que impulsionam os Promotores e Procuradores de Justiça a atuar nas questões relacionadas naqueles temas, que por sua vez são delineados no PGA. Entretanto, devido esta prerrogativa, os membros tem autonomia para definir em quais temas irão atuar de forma prioritária no que diz respeito à sua Promotoria de Justiça, por exemplo.

Parece ser unânime que um dos principais desafios da implementação do planejamento estratégico do MPSC é justamente a falta de compromisso dos membros com a execução destas estratégias, o que constitui uma categoria de análise da presente dissertação. O relato do Procurador-Geral de Justiça segue exatamente nesta linha:

> Dois desafios que eu tenho percebido. O primeiro é como criar indicadores para nós sabermos se os resultados que nós pretendemos com aquelas ações nós estamos alcançando. [...] E a outra questão é o próprio envolvimento dos colegas para que a gente consiga atingir aquelas metas e consequentemente os resultados das nossas ações.

Oportuno destacar que a dificuldade para formular indicadores consistentes foi abordada na seção anterior, o qual se destinou um tópico específico para esta discussão. Um dos envolvidos no processo de implementação também cita o envolvimento dos membros com o planejamento estratégico como um desafio:

> Acredito que está faltando ainda alguma coisa, talvez nem tanto em termos materiais ou em termos de pessoal, mas eu poderia dizer em termos de motivação e sensibilização. Eu acredito que nós poderíamos render muito mais, o MPSC como um todo, se houvesse por parte dos nossos agentes executores uma sensibilização e um sentimento maior de compromisso e de responsabilidade na consecução destes objetivos. Ainda há uma zona de conformo muito acentuada, na qual muitos ainda se refugiam.

Um dos servidores entrevistados também afirma que a sensibilização dos membros é um dos principais desafios do Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022. Em suas palavras:

> Hoje o grande desafio que a gente tem é convencer os Promotores de que a autonomia deles é no processo e não na atuação, o que é diferente. Eu penso que os membros não fazem este vínculo, de como suas atividades diárias interferem no planejamento estratégico em si. De forma triste, eu vejo que 70% acham que o planejamento estratégico é uma besteira. Nosso grande desafio é despertar este interesse por parte dos membros. O grande problema do MPSC é que as pessoas entram nos gabinetes e começam a trabalhar, não param pra fazer uma leitura do que está ocorrendo na sociedade.

É justamente neste contexto que a sensibilização merece ainda mais destaque. Deste modo, após abordar o processo de sensibilização e comunicação realizado na fase de formulação do planejamento estratégico, discute-se a seguir a sensibilização no momento de implementar as estratégias.

De acordo com o relato do Secretário-Geral do Ministério Público, percebe-se que a sensibilização ocorre com base nos resultados:

> [...] o planejamento estratégico para alguns ainda representa, entre aspas, uma perda de tempo, pois todos já têm suas atividades diárias e são cobrados por isto, principalmente na atividade fim do MPSC. Eu mesmo, no Encontro Estadual, ouvi de alguns membros que aquilo seria uma perda de

> tempo, por exemplo, “eu cheio de coisa pra fazer lá na minha Comarca e estou aqui discutindo o objetivo do MPSC”. Portanto, é algo que internamente ainda há muita contrariedade em relação à formulação do planejamento estratégico, não aos resultados, pois hoje com os resultados as pessoas acabam vendo que aquilo não foi em vão. Elas acabam sentindo isso e a gente está constando isto nos últimos encontros, onde a gente esclarece que isto é fruto do planejamento, de uma nova orientação do MPSC, por conta daquelas discussões que supostamente algumas pessoas achavam que não serviria pra nada.

Ainda que seja considerada fundamental em face deste desafio, o Coordenador-Geral dos Centros de Apoio Operacional ratifica que a sensibilização não faz parte da rotina dos Centros de Apoio:

> Não é uma coisa, digamos, sistemática. Não está dentro de uma rotina, mas se a gente considerar o ponto de vista casual, isto acontece realmente com frequência, porque nós começamos a partir de agora o monitoramento da execução destes programas. Então quando a gente percebe um vácuo em uma determinada região ou em uma determinada Comarca, aí se procura saber o que está acontecendo e tal. Aí existe um trabalho de formiguinha. Na verdade este trabalho de formiguinha é mais da Corregedoria do que dos Centros de Apoio, os Centros de Apoio já não podem fazer isto, não tem legitimidade para fazer isto. Como eu te disse, nosso trabalho é mais na base da sedução mesmo.

Na realidade, como os Centros de Apoio Operacional são Órgãos Auxiliares e, portanto, não possuem poder de execução, a sua atuação acaba se restringindo a condução dos programas sem que haja poder formal de cobrança. E é especialmente neste tema que surge uma discussão interessante, haja vista que se identificou a ausência de qualquer tipo de acompanhamento ou até mesmo cobrança sobre os membros no que diz respeito às atividades relacionadas ao planejamento estratégico.

Partindo do princípio que o Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022, principalmente os objetivos estratégicos de impacto social,

foi formulado com base em uma estrutura organizacional já existente, ou seja, de acordo com as Coordenadorias dos Centros de Apoio Operacional e que consequentemente estão alinhadas com as áreas de execução do MPSC, não resta dúvida que estas coordenadorias tornam-se uma peça-chave para o sucesso da implementação das estratégias. Isto porque estes setores deveriam atuar de forma congruente com os membros, acompanhando e indicando os caminhos nos quais os Promotores e os Procuradores de Justiça deveriam seguir. A concepção do Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos segue nesta linha de raciocínio:

> Eu entendo que através dos Centros de Apoio o Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022 conseguiu englobar a atividade fim, que é a principal atribuição do MPSC e também a parte da mais difícil de sensibilizar. Então, ali você engloba todo o conteúdo do planejamento estratégico, dentro daquela especialidade específica, e transforma nos projetos, nas ações... Inclusive, o PGA é desenvolvido com base nas atividades descritas no planejamento estratégico.

Entretanto, na prática este trabalho pontual que deveria unificar o trabalho dos membros em face do planejamento estratégico, pelo visto, não acontece atualmente. A afirmação do Coordenador-Geral Administrativo sintetiza alguns achados de pesquisa desta dissertação: “Não, não vou te dizer que tem, porque não tem! É o nosso sonho. Hoje infelizmente a administração superior tem muita dificuldade em cobrar os resultados dos Promotores [...].”

Neste contexto, quando perguntado se ele acredita que os Centros de Apoio Operacional realmente estão exercendo o papel ideal no que diz respeito às atividades decorrentes do planejamento estratégico, o próprio Coordenador-Geral dos Centros de Apoio Operacional explica que esta situação é complexa:

> As Coordenadorias, nos limites das suas possibilidades, eu acredito que estejam. Mas aí nós temos que colocar uma questão importante! Os Centros de Apoio e as suas respectivas Coordenadorias são Órgãos de Apoio, não são órgãos de execução. Então, isto de certa forma para efeitos de consecução dos objetivos estratégicos, colocam sobre os ombros das

> Coordenadorias uma responsabilidade muito grande e eu não posso te afirmar com absoluta segurança que a gente tenha condições de implementar isto na sua plenitude. E esta responsabilidade reside, acima de tudo, em um trabalho difícil, porque o êxito do processo de realização destes objetivos vai depender da capacidade de persuasão que as Coordenadorias sejam capazes de desenvolver sobre os órgãos de execução, que são os Promotores de Justiça. E aí a nossa categoria, digamos assim, trabalha sob a proteção de um principio constitucional, que é muito caro a ela, que é a tal da independência funcional.

Porém, conforme abordado anteriormente, apesar da independência funcional os membros possuem alguns deveres Institucionais, dentre eles, seguir as prioridades definidas no PGA, que por sua vez é um recorte do Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022. Mas quem poderia acompanhar estas atividades e até mesmo exercer esta cobrança? Segundo o Procurador de Justiça entrevistado, além dos Centros de Apoio Operacional, que apesar de não ter esta atribuição pode mobilizar os membros através da sensibilização, a Corregedoria-Geral do Ministério Público poderia contribuir com esta questão:

> Os Centros de Apoio e a Corregedoria. Porque a Corregedoria, além do aspecto disciplinar, ela trabalha muito com a questão de dados e estatísticas. E os Centros de Apoio atuam em questões que sejam mais importantes, talvez foquem em questões mais estratégicas e tal. Os Centros de Apoio têm a função maior de estimular, de controlar não seria o bem o caso... De estimular, de dar subsídios, de dar elementos, de dar apoio técnico, etc. O que eles não têm é o controle, uma palavra até um pouco difícil de definir, mas eles não têm o papel de saber se o Promotor está fazendo ou não está fazendo, se não está fazendo vai cobrar. O ideal seria, só que na nossa Instituição não há, essa integração entre os Centros de Apoio com a Corregedoria, às vezes até há alguns pontos de divergência. Porque os Centros de Apoio, em termos de organização são

> todos vinculados ao Procurador-Gerala e a Corregedoria é independente do Procurador-Geral. Então não tem esta relação, são órgãos independentes. Então só sobra para o Centro de Apoio mesmo duas coisas: estimular e dar apoio. É o espaço que eles têm para fazer acontecer os objetivos estratégicos, que eles são os gestores ou intermediários.

O Coordenador-Geral dos Centros de Apoio Operacional concorda com esta concepção e acrescenta alguns agentes que também poderiam contribuir para a execução dos objetivos estratégicos:

> São varias pessoas, mas vamos colocar pela ordem de importância e eficácia. A pessoa mais qualificada para fazer este trabalho sem dúvida alguma é o Procurador-Geral. Eu acredito que a voz e o comando do Procurador-Geral, a capacidade de sensibilização que ele pode exercer e levar até os Promotores, eu acredito que seja o instrumento mais eficaz, ainda que ele não tenha nenhum poder hierárquico sobre os Promotores. Depois dele, eu vejo que a Corregedoria-Geral do Ministério Público, se estivesse também preocupação com estes objetivos estratégicos poderiam ajudar bastante, mediante um trabalho de cunho pedagógico também. E aí viriam os Coordenadores dos Centros de Apoio. Depois o nosso CEAF mediante a elaboração e implementação de uma programação temática voltada para esta sensibilização, para a valorização dos objetivos, etc. Acho que seria outro instrumento importante. O Conselho Nacional do Ministério Público nas suas decisões frente a casos concretos poderia emitir sinais em um determinado sentido. E lideranças isoladas também eu acho que no seu cotidiano tem também condições de contribuir para isto.

Oportuno destacar neste caso que o Coordenador-Geral dos Centros de Apoio Operacional também já ocupou o cargo de Procurador-Geral de Justiça e pode falar com prioridade sobre o tema. Percebe-se, portanto, que a independência funcional impacta diretamente na consecução dos objetivos delineados no planejamento

estratégico. Diante deste contexto, realizou-se uma entrevista com a Corregedora-Geral do Ministério Público para tratar especificamente sobre as atribuições da Corregedoria e o modo no qual ela pode auxiliar a implementação do Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022. A primeira questão a ser enfatizada refere-se justamente à confirmação que, atualmente, a Corregedoria não realiza este acompanhamento:

> Esta é uma questão bem importante. Aliás, na última sexta-feira eu tive uma conversa com o Dr. Lio a respeito desta questão. Nós estávamos aqui na abertura do Encontro Regional e eu disse pra ele: "Dr. Lio, não adianta nada nós estarmos aqui neste encontro, falando de planejamento estratégico e PGA, se os Promotores não implementarem isto". Daí eu disse pra ele: "vamos sentar e conversar, porque eu entendo que a Corregedoria pode de alguma forma cobrar estas questões". Nós fizemos correições ordinárias, temos um calendário pré-estabelecido. Algumas questões eu cobro nestas correições, porque que eu não posso cobrar o cumprimento do planejamento estratégico e, principalmente, o PGA? Eu não vejo que a Corregedoria não possa cobrar, entendo que ela não só pode como deve cobrar. É como eu digo e insisto, uma forma de fortalecer a Instituição e o Ministério Público fortalecido é sociedade fortalecida.

As correições abordadas pela Corregedora-Geral do Ministério Público dizem respeito às fiscalizações realizadas nas Promotorias de Justiça. Trata-se de uma determinação do Conselho Nacional do Ministério Público, a cada três anos todas as Promotorias tem que ser correicionadas. Estas correições ocorrem com base em um documento que formaliza quais questões a Corregedoria avalia dentro de uma Promotoria de Justiça, conforme relata a Corregedora-Geral do Ministério Público:

> Na página interna do MPSC tem o Manual das Correições, que foi criado em Administrações anteriores e quando eu assumi, não só eu como qualquer Corregedor, sempre terá que aprimorá-lo, de acordo até com os próprios sistemas, enfim... Mas existe, então toda vez que alguma

> Promotoria irá sofrer correição, já no email que se expede ao Promotor, se aconselha que ele vá à página, extraia este manual e já siga os passos que estão ali, para que quando a equipe chegue a Promotoria já alguns problemas sejam sanados. Existem as orientações do Conselho Nacional do Ministério Público que também já estão incluídas neste manual. Este manual é bem específico, bem minucioso nessa parte. Ele tem até, por exemplo, a sugestão das formas de arquivamentos, tem fotos da melhor forma de você arquivar suas pastas para você ter mais espaço na sua Promotoria. Dicas de espaço, de otimização, de como fazer pesquisas mais rápidas no sistema... Ele tem um padrão bem interessante.

A Corregedora-Geral do Ministério Público expõe, ainda, que a Corregedoria é o órgão que tem mais proximidade com todos os membros:

> Desta forma, mais fiscalizadora e mais próxima, com certeza, porque a gente vai até a Promotoria de Justiça. A Administração Superior também tem contato com o Promotor, mas é de uma forma diferente. Esta forma de trabalho, não digo somente de cobrança, mas também de orientação, está praticamente 90% a cargo da Corregedoria.

O Procurador-Geral de Justiça concorda com a Corregedora-Geral do Ministério Público quando detalha que:

> [...] na verdade essa é a função da Corregedoria fazer isso. Até por uma determinação do Conselho Nacional do Ministério Público, a cada três anos eles têm que fazer uma inspeção em todas as Promotorias, então eles fazem isso rotineiramente. A Procuradoria-Geral de Justiça faz isso apenas como acompanhamento de ações ou eventos que aconteçam lá, mas não fica vendo o que o Promotor está efetivamente fazendo no dia-dia, que a Corregedoria tem como missão, no caso. Então é diferente a atuação dela, com a nossa. A minha função como Procurador-Geral é muito Administrativa, é dar o suporte administrativo

> para que os membros tenham condições de trabalhar. Até porque o Promotor tem independência funcional, eu não posso chegar lá e dizer pro Promotor "você tem que fazer isso aqui" ou "abandone aquilo lá". Mas a Corregedoria pode orientar "você tem que dar prioridade a isso e não para aquilo", então nesta relação a Corregedoria pode nos ser bastante útil.

Diante do exposto, não resta dúvidas que a Corregedoria possui um papel fundamental na implementação dos objetivos estratégicos traçados no planejamento estratégico da Instituição. Trata-se do órgão que tem mais proximidade com todos os membros do MPSC, além de possuir como atribuições principais a fiscalização e o controle das atividades, contudo, percebe-se que este papel ainda não é exercido. Além disto, possui um documento que formaliza suas correições, documento no qual poderia se agregar o PGA e, consequentemente, as atividades do planejamento estratégico de um determinado ano. E o verbo 'poderia' está conjugado deste modo justamente porque isto também não é realizado atualmente, conforme a própria Corregedora-Geral do Ministério Público relata:

> Não, lamentavelmente não. Aliás, eu já fui coordenadora do PGA em administrações anteriores e fui uma das que sempre defendeu que deveria haver uma cobrança, mas neste ponto a Administração Superior tem que estar alinhada com a Corregedoria. Infelizmente este link nunca aconteceu, acho que agora com essa conversa que nós tivemos é que isto está surgindo, uma porque eu já coordenei o planejamento estratégico e o PGA e hoje estou na Corregedoria. Então hoje eu consigo, em razão destas experiências, visualizar a importância destes instrumentos na administração. Quando nós iniciamos o planejamento estratégico [...] eu sempre dizia que o planejamento estratégico não é da Administração Superior, o planejamento estratégico é do MPSC. Se não for visto desta forma, ele não vai pra frente. O planejamento estratégico é da Instituição, assim como o PGA. E eu também entendo que os dois estão abraçados, eu não consigo fazer o PGA sem o planejamento estratégico. Eu sempre defendi que fizéssemos um planejamento estratégico de

> forma que a gente possa englobar o PGA, como de fato foi feito. Na verdade nós estamos engatinhando no planejamento estratégico, ele foi feito, está sendo implementado... Isto vai dar certo? Aquela coisa: vou pegar o caderninho e jogar dentro da gaveta? É provável que isto aconteça, mas a gente tem que quebrar as resistências e acho que o caminho, para que isto dê certo, é realmente uma sintonia entre a Administração Superior e a Corregedoria.

Portanto, parece não restar dúvidas que há três agentes que podem contribuir para a sensibilização dos membros no processo de implementação das estratégias: As Coordenadorias dos Centros de Apoio Operacional, a Corregedoria-Geral e o Procurador-Geral. O Procurador-Geral de Justiça confirma esta suposição:

> Está absolutamente certo. Em relação ao Procurador-Geral e aos Centros de Apoio, eu enquanto Procurador-Geral sempre peço para que eles vinculem as suas ações ao planejamento estratégico, sempre peço aos nossos Promotores para que vejam nosso planejamento estratégico e o nosso PGA, para que todos foquem naquelas diretrizes institucionais. Então com os Centros de Apoio a gente trabalha isto e eles me dizem que estão tentando passar estas mensagens para os colegas. Eu na condição de Procurador-Geral, todas as oportunidades que tenho... E a gente às vezes cria algumas, como agora estas reuniões que a gente está fazendo em todas as regiões do Estado, a gente vai lá justamente para mostrar as ações da Administração Superior, o esforço que nós estamos fazendo para trazer melhores condições pra eles e estimulamos a se comprometerem com os programas, com a sociedade, enfim. Também utilizamos todo o nosso canal de comunicação: intranet, internet, email, informativos, etc. Sempre tentando vincular e chamando atenção para os programas e para o planejamento estratégico, dando alguns resultados... Quando a gente atinge a meta a gente coloca um carimbinho de “Programa Realizado”, “mais uma meta do planejamento estratégico”.

> Estamos tentando fazer isso para que eles comecem a vincular e perceber que aquele planejamento começa a produzir resultados, começa a transformar algumas situações, para que eles sintam que não fica apenas no virtual, só no papel, mas que ele tem sim realizações práticas. Em relação à Corregedoria, eles têm independência e atuam de forma diferente, que não é muito vinculado a estimular. Claro que eles têm que estimular o Promotor a trabalhar, cumprir horários, ter peças bem elaboradas, comprometimento com a sociedade... Mas o trabalho da Corregedoria é um pouco diferente. Primeiro que eles têm o trabalho desvinculado da Administração Superior e tem o papel de controle e fiscalização da atuação, das ações, do comportamento do Promotor e da verificação da qualidade técnica dos trabalhos. Então, para vincular o papel da Corregedoria ao planejamento estratégico... Até hoje nós não paramos para pensar em como isto poderíamos fazer isto, acho que seria importante. O que a gente pede para a Corregedoria e isso eu até pedi recentemente é para que eles acompanhem, por exemplo, se o Promotor está priorizando as ações presentes no PGA, que consequentemente está vinculado ao planejamento estratégico. Eles até disseram que nunca fizeram isto, mas é uma ideia interessante e nós vamos começar... Eu acredito que eu tenho que voltar a conversar com eles para pedir para eles começarem a fazer isto, que coloquem como prioridade na fiscalização que eles fazem junto aos Promotores, eles vejam se o Promotor está embasado no PGA e se está priorizando aqueles temas que estão como prioritárias ali elencadas. Neste sentido eu acho que a Corregedoria pode ser muito útil para nós, que a gente comece a fazer com que os Promotores efetivamente se envolvam no PGA e, consequentemente, no Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022.

Denota-se, portanto, que a atribuição da Corregedoria-Geral do Ministério Público pode contribuir de forma direta na execução dos objetivos estratégicos definidos no planejamento estratégico.

Identificou-se também que o PGA pode ser um instrumento importante neste processo, uma vez que ele já está mais enraizado na cultura organizacional e parece não causar tanta resistência quanto o planejamento estratégico, por exemplo. Mas, afinal, como a Corregedoria pode começar a atuar neste processo? Quem responde é a própria Corregedora-Geral do Ministério Público:

> Primeiro eu vejo que a Corregedoria tem o papel de orientação, então a primeira atividade seria justamente orientar o membro no que se refere ao PGA. E há uma forma mais radical, que é a cobrança propriamente dita, que também é o papel da Corregedoria. Uma cobrança relacionada a uma meta da Instituição. Vou te dar um exemplo: este ano nós criamos aqui na Corregedoria uma meta chamada Meta 2007, que nós queríamos que os Promotores verificassem dentro das suas Promotorias os procedimentos anteriores a 2007 por força da prescrição destas situações. Então nós fizemos como uma meta da Corregedoria (não era uma obrigação dos Promotores, era uma meta) e foi muito bem recepcionado. A maioria dos Promotores realmente conseguiu dar andamento, resolver àqueles procedimentos. Então eu pude perceber que quando a Corregedoria lança algum plano, vamos denominar desta forma, ela tem uma receptividade por parte do membro quase que como uma obrigação porque é a Corregedoria que está fazendo. "Então vamos fazer porque se não fizer pode ter represália". Não foi a intenção da Corregedoria, a nossa intenção era realmente resolver esta pendência... Na verdade, eu vejo como um poder informal, um poder implícito do próprio órgão. Então, como eu disse no início, a conversa com o Procurador-Geral de Justiça foi neste sentido, pra gente ver justamente o que pode ser feito como uma forma de ter uma espécie de cobrança. Por exemplo, o Procurador-Geral junto com a Corregedoria-Geral ditam alguns atos conjuntos. E já existem vários atos conjuntos, poderia haver um ato conjunto da Administração Superior junto com a Corregedoria-Geral no sentido de que a Administração Superior está implementando tal situação e cabe a

> Corregedoria-Geral a cobrança desta situação. Então eu acho que desta forma é mais fácil alcançar o objetivo, ainda que eu gostaria que fosse diferente, que ele fosse planificado simplesmente no campo da conscientização, mas se não for possível eu acho que tem que se partir para um plano um pouco mais, vamos dizer assim, enérgico. Caso contrário pode não funcionar, este é o meu receio. Então eu acho que a Corregedoria-Geral tem esse papel e ela tem que exercer esse papel, junto com a Administração Superior.

Torna-se oportuno esclarecer que o processo de implementação se refere a um trabalho em conjunto, assim como o Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022 se trata de um produto da Instituição. A execução dos objetivos estratégicos tende a ser menos difícil a partir do engajamento dos membros e servidores, que consequentemente depende da atuação das Coordenadorias Administrativas, das Coordenadorias dos Centros de Apoio Operacional, da Corregedoria-Geral do Ministério Público, da Secretaria-Geral do Ministério Público e da Procuradoria-Geral de Justiça e suas respectivas equipes de apoio. Cada um destes órgãos atuando conforme suas atribuições e com base no planejamento estratégico, sem dúvidas, auxiliará o MPSC no alcance dos seus objetivos.

4.2.3 Formulação versus Implementação

Parece não haver dúvidas que o planejamento estratégico não é um processo dos mais simples e fáceis de desenvolver. Trata-se de um conjunto de atividades que exige esforço e dedicação, principalmente da coalizão dominante. Além disto, não basta formular, é necessário que as estratégias sejam também colocadas em prática para que os resultados sejam alcançados. Diante deste contexto, muito se discute na literatura acerca da relação entre formulação e implementação. Diversas referências, dentre eles, Fischmann e Almeida (1991), Thompson Jr e Strickland III (2000), Whittington (2002), Bossidy e Charan (2002), Hrebiniak (2006) e Brenes, Mena e Molina (2008), proferem que a implementação das estratégias, muitas vezes, torna-se mais difícil do que a própria formulação.

Neste sentido, a contratação de um Consultor Externo, a utilização de metodologias bastante discutidas na literatura, o número de participantes e o período de tempo ajudam a ilustrar o grande esforço no

processo de formulação no caso do MPSC. Além disto, a complexidade da própria estrutura organizacional da Instituição aumenta o desafio desta fase. Percebe-se também que o Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022 faz parte de um processo histórico da Instituição, sendo que esta é a terceira vez que se desenvolve o planejamento estratégico e a primeira que se busca o pensamento coletivo por meio da possibilidade de todos participarem.

Ainda, foi visto que há certo distanciamento entre quem formulou o planejamento estratégico e quem deve implementá-lo (MINTZBERG; QUINN, 2001; HREBINIAK, 2006). Destaca-se, neste caso, a existência da prerrogativa da independência funcional dos membros, principalmente dos Promotores de Justiça, indivíduos estes que possuem grande parte da responsabilidade de executar os objetivos estratégicos de impacto social.

Apesar de muitos sujeitos de pesquisa terem respondido positivamente, importante ressaltar que a visão simultânea do planejar e executar não é unânime, sobretudo dos indivíduos que não constituem a cúpula estratégica da Instituição, o que tende a dificultar a implementação das estratégias (HREBINIAK, 2006). Além disto, especialmente na prática do MPSC, a implementação envolve mais pessoas que a formulação destas estratégias, dependendo basicamente dos membros para executar os programas estratégicos vinculados a cada Centro de Apoio (BRENES; MENA; MOLINA, 2008). Ademais, apesar de não ser o caso da maioria dos sujeitos de pesquisa, alguns indivíduos - novamente se destacaram aqueles que não constituem a cúpula estratégica da instituição - ainda não entendem claramente como suas atividades diárias pode contribuir para o alcance dos objetivos estratégicos (HREBINIAK, 2006; BRENES; MENA; MOLINA, 2008).

Mas, afinal, a partir da ótica da coalizão dominante formal do MPSC, o que é mais difícil: formular ou implementar as estratégias? As discussões presentes na literatura realmente fazem sentido? Apesar de não haver uma unanimidade, é possível levantar alguns princípios práticos da realidade do MPSC a partir dos relatos de alguns sujeitos de pesquisa.

Para o Coordenador-Geral Administrativo, a formulação ainda é mais complexa que a implementação:

> Eu acho que existe dificuldade ainda na formulação. Na minha visão, se a formulação é bem clara, a execução é simples. Agora, se a formulação não for clara, todo o desdobramento

> depois é complicado. Por isso que a gente sempre vende a ideia que se gasta mais tempo planejando do que fazendo, mas é difícil fazer as pessoas pararem para planejar. Eu penso que se você planeja e faz bem feito, você faz uma única vez.

O Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos administrativos concorda com esta prerrogativa e assevera que:

> Eu não tinha nenhuma experiência com planejamento estratégico e me parece que a formulação dele é bem complexa. A execução, com mais complexidade que ela tenha, mas pelo menos ela já tem uma base, um ponto de partida, então nós já sabemos qual é o objetivo que se vai buscar. Eu acho que o mais difícil é formular o planejamento estratégico.

Em contrapartida, o Secretário-Geral do Ministério Público segue a premissa discutida na literatura e concebe que o processo de formulação é menos complexo:

> Muito mais fácil formular do que implementar e é evidente que existe dificuldade na implementação, por ser algo novo para todos nós e principalmente pela ausência de estruturas que comportem determinadas atividades. Mas, na minha opinião, o que importa é começar a cultura de agir de forma planejada. E eu vejo que a formulação do planejamento estratégico comparado à implementação é muito mais simples, porque você reúne as pessoas e acaba quase que tratando isto de forma teórica, ou seja, nós conhecemos bem a instituição e criamos o planejamento em cima de princípios que nós temos a partir das nossas experiências dentro da Instituição. Por exemplo, eu tenho vinte anos de experiência como Promotor de Justiça e o que eu pude acrescentar ao planejamento estratégico foi exatamente trazer esta experiência ao grande grupo, mas de forma muito teórica. Agora, trazer esta teoria para a prática, é algo que nós ainda não estamos acostumados.

O Promotor de Justiça também acredita que a formulação é mais fácil que a implementação, ainda que ambas as fases sejam processos complexos:

> Por mais que a formulação seja discutida e existam opiniões divergentes... Se colocou em votação, eu lembro, e se chegou a um denominador comum, embora por maioria e não por unanimidade. Agora a implementação de cada uma delas vai depender de vários fatores. E a formulação, dependendo da meta e da estratégia, você pode definir em duas ou três reuniões, em dois ou três meses, no máximo seis meses... Agora a implementação, algumas coisas vão levar anos e depende de várias coisas.

Neste mesmo sentido, o Procurador de Justiça entrevistado enfatiza que não é difícil entender algumas atribuições da Instituição, o mais difícil é justamente executá-las. Portanto, segundo ele, a formulação é mais simples que a implementação:

> Ah, bem mais fácil. Porque a formulação... É aquilo que distingue o órgão público, nós temos diversas atribuições que são obrigações. Então o que nós temos que fazer, teoricamente não é difícil de saber. Quem está passando no concurso sabe o que o promotor tem que fazer, um monte de coisas! O difícil é você definir dentro daquilo ali tudo o que é prioritário e o que não é. Esta seria uma dificuldade, mas o mais difícil é implementar.

Apesar de também não haver unanimidade, entende-se que alguns princípios levantados pelos entrevistados ajudam a compreender os motivos de tamanha discussão na literatura de *Strategic Management*. Isto porque se pode concluir que nenhuma das concepções levantadas pelos entrevistados esteja equivocada, ainda que cada um deles tenha seguido uma linha de raciocínio diferente.

Por exemplo, não parece restar dúvidas que com um plano definido de forma clara e consistente, a implementação torna-se, no mínimo, menos complexa. E é exatamente com base neste pressuposto que uma das principais vantagens do planejamento estratégico se

destaca: o processo tende a unificar todas as forças da Instituição em busca de um caminho em comum (PEREIRA, 2010).

Em contrapartida, o fato da cultura organizacional não estar alinhada e até mesmo preparada para esta prática, tende a dificultar o processo (HUSSEY, 1996; KICH; PEREIRA, 2011a; BEPPLER; PEREIRA, 2013). Ademais, a implementação possui um período de duração muito maior que a formulação, o que possibilita que diversos outros fatores influencie diretamente na sua execução (HOMBURG; KROHMER; WORKMAN, 2004; HREBINIAK, 2006). Ainda, o processo de colocar a teoria em prática realmente não é das tarefas mais simples, tanto é que muitos pesquisadores preferem abordar o processo de formulação, assim como muitos consultores focalizam seu esforço nesta etapa, justamente porque a implementação tende a ser mais complexa que a formulação (HREBINIAK, 2006).

Deste modo, almeja-se ter esclarecido a relação e as principais diferenças entre a formulação e a implementação do processo de planejamento estratégico. Percebe-se que as discussões presentes no referencial teórico desta dissertação fazem sentido na realidade do MPSC e, portanto, contribuem para a prática do planejamento estratégico. Logicamente que não se pretende encerrar a discussão presente na literatura somente com base nessas premissas, pelo contrário, acredita-se que um estudo de caso prático, como propõe esta pesquisa, auxilia a entender estes processos de maneira mais consistente. Assim, seguindo esta mesma lógica, a última seção se destina a identificar as principais contribuições do planejamento estratégico na prática da Instituição.

4.2.4 Contribuição do Planejamento Estratégico

Existem muitas discussões sobre o processo de planejamento estratégico na literatura, algumas concepções mais críticas (MINTZBERG, 1994; HAMEL; PRAHALAD, 1990; HUSSEY, 1996; PRAHALAD, 2000; MINTZBERG; QUINN, 2001), outras mais favoráveis a esta ferramenta (DRUCKER, 1997; SCRAMIM; BATALHA, 1997; VOLBERDA, 1998; PEREIRA, 2010; POISTER, 2010; KICH; PEREIRA, 2011b). Deste modo, após o esforço de formulação e implementação, buscou-se compreender a percepção da coalizão dominante do MPSC acerca da prática do processo de planejamento estratégico.

Inicia-se a discussão exatamente com quem impulsionou este processo na realidade do MPSC, o Coordenador-Geral Administrativo:

> Eu sou um defensor do planejamento estratégico. Eu acredito que ele ajudou e ajudou muito, principalmente criando a visão de futuro que está possibilitando que a Instituição se estruture. Até a Constituição de 1988, o Ministério Público era reconhecido pelo Tribunal do Júri, o MP Criminal... Promotor que era bom era o Promotor do Tribunal do Júri e isto mudou e vai mudar ainda mais. Nós estamos apostando bastante nestas ferramentas novas... O QlikView, o IGestão, aquela que acompanha as atividades do Promotor, e a MídiaSocial que também vai fazer diagnósticos em tempo real no que está acontecendo na sociedade, que vamos disponibilizar ano que vem aos Promotores e deve abrir, principalmente para os mais novos, uma nova visão de atuação. Então para aqueles Promotores que quiserem tentar fazer justiça sem percorrer caminhos judiciais ou extrajudiciais, eles vão ter um manancial de informação fabulosa na mão. A gente imagina que este novo Ministério Público começa em Santa Catarina com alguns Promotores que querem fazer diferente. Pela história de como começou o extrajudicial, acredito que também vai acontecer com o MP-Preventivo, talvez daqui a uns quatro anos já tenhamos bastante informação sobre isto que está se abrindo hoje. Estes conceitos ainda não estão disseminados na classe, são conceitos que vão começar a ser trabalhados agora em 2014 e nós da área administrativa acreditamos que desta vez nós estamos bem melhor estruturados que lá no passado, então nós vamos fazer esta venda de forma competente. Eu acredito que se essa venda for feita de forma correta, vai dar certo e nós vamos começar um novo MPSC.

Diante do relato do Coordenador-Geral Administrativo, o planejamento estratégico auxiliou a Instituição a enxergar uma nova área de atuação, principalmente por meio da análise racional e deliberada do ambiente. A atual atribuição do MPSC é realizada basicamente de modo reativo, sendo que os sistemas de gestão mencionados abrem caminho para um novo subproduto do Ministério

Público: o MP-Preventivo. O entendimento da Coordenadora de Planejamento segue exatamente nesta linha de raciocínio:

> Acho que ele está ajudando o MPSC a ser mais pró-ativo, o próprio processo do planejamento estratégico está buscando essa mudança de comportamento e cultura dentro da Instituição e eu acho que isso é um marco interessante. Essa visão de se pensar um pouco no futuro, essa aproximação com os *stakeholders* e a própria preocupação da Administração Superior com as ações que vão efetivamente gerar algum resultado para a sociedade. E o mapa estratégico demonstra bem isso. A própria missão, a visão também... Então eu acho que o planejamento estratégico é um marco para que isso aconteça.

Assim, verifica-se a aproximação do entendimento dos responsáveis pelo acompanhamento do planejamento estratégico com a concepção de Berndt e Coimbra (1995), que afirmam que diante de um ambiente cada vez mais complexo, as organizações podem decidir seguir por dois caminhos principais. O primeiro é acompanhar as transformações da sociedade e o segundo é buscar prever e antecipar estas tendências. Com base na ótica do Coordenador-Geral Administrativo, percebe-se que o MPSC busca exatamente se antecipar às exigências da própria sociedade, público-alvo de suas ações, sendo que há o interesse em ser, inclusive, o primeiro Ministério Público a atuar de maneira predominantemente pró-ativa.

Além de relatar sua percepção acerca do planejamento estratégico, o Secretário-Geral do Ministério Público também menciona o uso de novas tecnologias na atuação da Instituição:

> [...] eu te confesso que eu sou um incentivador do Planejamento estratégico, acho uma ferramenta fantástica para qualquer instituição, seja ela privada ou pública. Para qualquer organização sem um planejamento estratégico, eu vejo uma grande dificuldade de um aperfeiçoamento planejado a longo prazo. É impossível para uma Instituição como o MPSC, com mais de três mil pessoas trabalhando, com um orçamento bastante elevado... A gente sabe que hoje nos temos um número X de servidores que vão se aposentar, a

> gente tem a probabilidade de criação de outras unidades, como nós vamos nos comportar financeiramente diante de uma realidade que pode mudar daqui a dois ou três anos, o próprio aperfeiçoamento da tecnologia... São coisas que se tu não tiveres um planejamento é complicado. Eu mesmo entrei no MPSC com máquina de escrever e hoje nós temos *tablet*... Se eu quiser trabalhar em casa já é possível. Já é uma realidade. Então se tu não planejares aquilo que tu queres lá no futuro, eu vejo como um equívoco administrativo.

Além disto, o Coordenador-Geral dos Centros de Apoio Operacional enfatiza uma premissa bastante discutida na literatura:

> Ele não prejudicou, ele ajudou exatamente na medida em que funcionou como uma lente de foco. Então ele evitou que houvesse dispersão de força em muitas situações. Acredito que essa tenha sido a principal contribuição dele.

Segundo Pereira (2010), um dos principais objetivos do planejamento estratégico é exatamente integrar as decisões de todos os Órgãos e Setores da organização em um busca de único caminho, que neste caso é a estratégia global da organização.

Igualmente, o Promotor de Justiça entrevistado enxerga o planejamento estratégico de forma positiva:

> [...] tudo que é novo a gente tende a ter certa rejeição. Mas acho que o planejamento estratégico faz os membros e os servidores saírem da rotina do cotidiano e tentar pensar em alguma coisa diferente. E acho que aí está a grande jogada, porque se nós não planejarmos e definirmos o que nós queremos fazer nos próximos anos, talvez a gente comece a ser de alguma forma absorvido por outras instituições. E a partir do momento, principalmente por ter sido feito consulta à classe, queira ou não, mesmo que alguns sejam contrários a determinadas estratégias, é a vontade da maioria e essa vontade está neste sentido de definir as nossas metas e ações para os próximos anos e com isso, até mesmo, começar a pensar a nossa estrutura.

Já o Procurador de Justiça, apesar de concordar que o planejamento estratégico contribui com o MPSC, acredita que ele poderia gerar ainda mais resultado: “Ele ajuda, embora eu ache que ele tenha potencial de ajudar muito mais, tem espaço para evoluir bastante, mas ele ajudou e ajuda”. Torna-se oportuno destacar que este relato diz respeito ao processo histórico do planejamento estratégico na Instituição e, inclusive, o entrevistado conduziu uma edição do planejamento estratégico enquanto Procurador-Geral de Justiça em 2004.

O atual Procurador-Geral de Justiça também considera que o processo contribui de modo significativo com o MPSC e enfatiza uma premissa bastante discutida na literatura: o controle do planejamento estratégico tende a aumentar a rigidez dos processos internos (POISTER, 2010; ESTRADA; ALMEIDA, 2007).

> Eu diria que ele não criou rigidez, ele criou algumas burocracias que as pessoas normalmente não gostam... Quanto menos burocracias, menos compromissos, menos papelada pelo caminho, mais satisfeitos eles ficam. E com o planejamento estratégico, como a gente precisa medir, ele cria obrigações que você está constantemente fazendo anotações a respeito disso. Portanto, eu vejo que ele criou algumas rotinas, mas ele nos ajudou muito a perceber inclusive rotinas repetitivas. Antes do planejamento estratégico, o pessoal ia fazendo de qualquer modo e agora a gente começa a verificar que tem outras formas de fazer e você também começa a avaliar... Ele cria rotinas e isto gera um trabalho inicial, burocratiza neste aspecto, mas prejuízo eu não posso dizer que ele causou. No entanto, a expectativa é que lá no final, estes dados, estas rotinas e estas burocracias vão nos dar elementos para tomadas de decisões mais seguras a respeito da nossa forma de proceder... É isto que nós queremos: Na hora de fazer um programa ou tomar uma decisão, saber qual a consequência ou qual o resultado. E isto é uma expectativa porque, como eu disse nós estamos começando agora, então eu ainda não tenho isto, mas eu tenho uma expectativa que o planejamento estratégico vai nos proporcionar meios de fazermos avaliações, porque hoje eu não sei se o nosso resultado é bom, se nós estamos

> atendendo a expectativa da sociedade ou se aquelas ações que a gente fazia estava trazendo o resultado esperado.

Diante do exposto, como se trata de uma das principais criticas à ferramenta, buscou-se identificar se o planejamento estratégico aumentou a rigidez nos processos internos do MPSC. Sobre esta questão, o Coordenador-Geral dos Centros de Apoio Operacional relata que:

> Eu acho que pelo contrário, nós estamos enxergando melhor as áreas, melhor a execução, o trabalho, o resultado... O próprio Procurador-Geral de Justiça não tinha uma visão macro e hoje a gente pode apresentar resultados de cada área. Então eu não vejo nenhuma rigidez, eu vejo de uma forma bastante positiva.

O entendimento do Coordenador-Geral Administrativo segue neste mesmo sentido:

> Não, eu imagino que esta rigidez que existe a gente vai algumas delas quebrar. Vamos tornar o MPSC mais adaptável, mas ágil... Seja via novos sistemas de informação mais flexíveis e permeáveis ou através destes conceitos mais inovadores que a gente está trazendo também. Então, isto tudo vai dar fluidez, vai tornar a estrutura, mesmo observando a legislação, muito mais próxima do cidadão, que é justamente a nossa visão de futuro.

Logicamente que deve ser considerado o fato do MPSC ser caracterizado como uma organização pública, o que por sua própria natureza já denota alto nível de formalização e controle, o que tende a aumentar a rigidez dos processos internos. No decorrer da seção que analisa a estrutura organizacional da Instituição será possível compreender que as atividades, principalmente as atividades meio, são consideradas mecânicas. Deste modo, entende-se que o planejamento estratégico tende a gerar menos rigidez e até mesmo ajuda a assimilar melhor os processos internos, ainda que a necessidade de mensuração geralmente impulsione a formalização das atividades diárias.

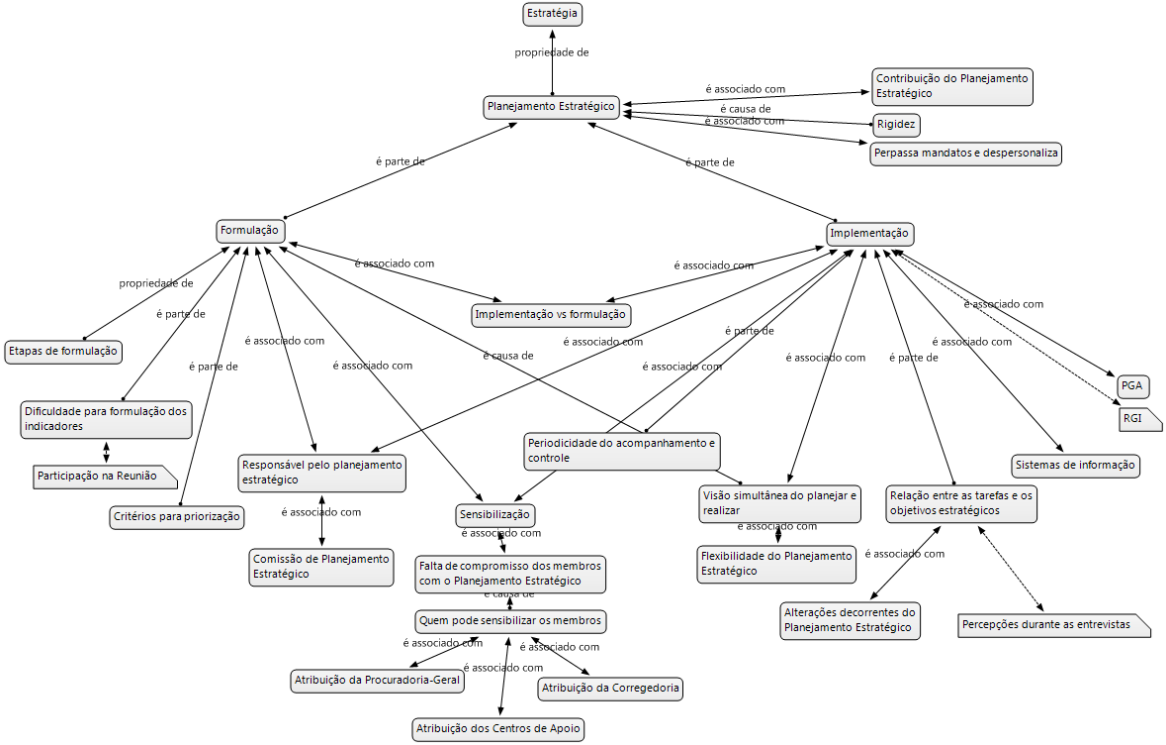
Mesmo tendo em vista esta desvantagem da ferramenta, que parece estar sendo sanada com êxito na prática do MPSC, averigua-se que o planejamento estratégico é compreendido positivamente por todos os entrevistados, o que remete a conclusão que ele traz benefícios reais à Instituição, conforme concebem Drucker (1997), Scramim e Batalha (1997), Pereira (2010), Poister (2010) e Kich e Pereira (2011b). Dentre as vantagens levantadas pelos sujeitos de pesquisa, acentuam-se:

a) focaliza as forças da Instituição em um mesmo rumo;
b) reduz o risco de tomada de decisão equivocada;
c) realiza análises deliberadas para construir o futuro da organização;
d) integra decisões de todas as áreas;
e) proporciona que o maior número possível de pessoas participem da formulação das etapas;
f) esclarece o horizonte estratégico;
g) auxilia a previsão e aumenta o poder de reação frente as mudanças;
h) perpassa mandatos a partir da criação de objetivos de longo prazo;
i) envolve os *stakeholders* na definição do rumo da organização, o que também tende a melhorar o relacionamento da Instituição com os agentes externos.

Diante do exposto, conclui-se que estas premissas sintetizam as opiniões da coalizão dominante acerca do planejamento estratégico na realidade do MPSC.

Assim, dividido em quatro subseções principais, a presente seção explorou inicialmente o processo de formulação e, em seguida, o processo de implementação do Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022, respondendo, portanto, ao objetivo específico b da presente dissertação. Com o auxílio do *Atlas.ti*, foi possível desenvolver um esquema que, além de demonstrar as interelações entre as categorias de análise abordadas nesta seção, ilustra os principais achados de pesquisa.

Figura 29 - Processo estratégico do MPSC



Fonte: Elaborado pelo autor (2013).

Deste modo, almeja-se que no decorrer desta seção tenha sido possível compreender o entendimento da coalizão dominante sobre estratégia e consequentemente sobre planejamento estratégico. Sabe-se que esta ferramenta é caracterizada justamente pela separação entre formulação e implementação, ainda que elas devam ser entendidas como interdependentes (HREBINIAK, 2006).

Sobretudo acerca do processo de formulação, presume-se que com base no conteúdo da subseção 4.2.1 seja possível avaliar as etapas de formulação do processo de planejamento estratégico da Instituição, apreciar as dificuldades enfrentadas na formulação dos indicadores de desempenho, entender os critérios e os motivos para priorizar determinadas iniciativas estratégicas, conhecer a composição da Comissão de Planejamento Estratégico responsável por esta fase e, por fim, verificar como o MPSC sensibilizou os membros e servidores a participarem da formulação deste planejamento estratégico.

Já no que se refere ao conteúdo da subseção 4.2.2, isto é, ao processo de implementação do planejamento estratégico, objetivou-se esclarecer o envolvimento da coalizão dominante formal do MPSC neste processo, apresentar a utilização do *Balanced ScoreCard* como instrumento de acompanhamento e controle, além de expor que os objetivos estratégicos de impacto social foram formulados com base nas Coordenadorias dos Centros de Apoio Operacional. Ainda, visou-se evidenciar quem são os responsáveis pelo Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022 e como e em qual periodicidade ele é acompanhado, controlado e avaliado. Pretende-se ter esclarecido também que existem dois instrumentos, o PGA e o RGI, que podem ser grandes aliados da implementação do planejamento estratégico, que a visão simultânea entre planejar e executar não é unânime, assim como nem todos entendem como suas atividades diárias contribuem ou dificultam a implementação dos objetivos estratégicos, especialmente aqueles que não constituem a cúpula estratégica do MPSC. Por fim, acredita-se que tenha se esclarecido que a sensibilização torna-se um desafio ainda maior em uma organização que possui funcionários com independência funcional, uma vez que se abordou como esta prerrogativa interfere na implementação dos objetivos estratégicos e como cada Órgão e Setor pode contribuir para que a Instituição exerça sua missão e alcance sua visão.

Em seguida, a subseção 4.2.3 abordou a relação e os diferentes entendimentos sobre os processos de formulação e implementação do planejamento estratégico por parte da coalizão dominante do MPSC. Constatou-se que as discussões presentes na literatura correspondem à

realidade da Instituição, logo, contribuem para a execução do planejamento estratégico.

Por fim, o último tema desta seção foi justamente identificar a percepção da coalizão dominante da Instituição acerca do processo de planejamento estratégico e, posteriormente, aproximar estes entendimentos com o referencial teórico da presente dissertação. Verificou-se, ainda, que a rigidez, uma das principais críticas deste processo na literatura, não condiz com a realidade do MPSC, ou seja, segundo a coalizão dominante, o planejamento estratégico não gerou rigidez nos processos internos, pelo contrário, está auxiliando a Instituição a compreender de forma mais consistente os fluxos internos e, sobretudo, a iniciar uma nova cultura de mensuração de resultados.

Desta maneira, a próxima seção visa analisar o segundo constructo desta dissertação: a estrutura organizacional.

4.3 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Esta seção visa analisar a estrutura organizacional do MPSC com base no referencial metodológico de Volberda (1998) e está dividida em três subseções, cada uma delas relacionada a uma subdimensão do referencial do autor. A primeira diz respeito à forma organizacional básica, em seguida aborda-se o sistema de planejamento e controle e, por fim, os processos de regulação.

4.3.1 Forma organizacional básica

Esta subseção detalha os três indicadores da subdimensão forma organizacional básica, a saber: agrupamento, níveis hierárquicos e funcionalização (VOLBERDA, 1998).

4.3.1.1 Agrupamento

O primeiro indicador da subdimensão forma organizacional básica é o agrupamento (VOLBERDA, 1998). Percebe-se que o MPSC organiza todos os indivíduos e unidades por meio da forma básica de agrupamento por função, independente de ser área fim ou área meio, conforme pode ser constatado nos relatos do Secretário-Geral do Ministério Público:

> Cada pessoa que trabalha no MPSC tem uma determinada função, seja na função da

> Administração Superior, seja na função de execução, seja em funções administrativas. Eu penso que toda a organização dessas unidades que compõe o organograma esteja vinculada as atividades que exercem. Hoje o MPSC tem praticamente duas atividades, a atividade fim, principalmente através do Promotor de Justiça nas suas atividades de execução; e a atividade meio, que são as atividades administrativas, que é justamente o que eu faço hoje como Secretário-Geral.

Vale destacar, ainda, a visão de futuro do Coordenador-Geral Administrativo no que diz respeito aos processos internos: "Hoje é agrupado por funções. Nós ainda não chegamos ao nível de termos os processos ordenados para identificar quem está contribuindo o que para determinado produto/serviço, que é um passo além".

Entretanto, os Promotores de Justiça na sua atribuição de execução, atuam em uma determinada Comarca e, consequentemente, em uma determinada área geográfica do Estado de Santa Catarina, que pode ser uma região, uma cidade ou até mesmo um bairro, conforme a concepção do Subprocurador-Geral de Justiça Para Assuntos Administrativos: "Eu vejo que em relação à atividade fim esta divisão está mais vinculada ao mercado alvo, relacionado ao espaço geográfico. Já na atividade meio, este agrupamento é de acordo com a função". Tal fato poderia caracterizar a forma básica de agrupamento por mercado alvo, o que remete a um alto potencial de flexibilidade.

Deste modo, entende-se que a forma básica de agrupamento das atividades meio do MPSC apresenta baixo potencial de flexibilidade, uma vez que é embasada principalmente na função de cada individuo ou órgão. Já nas atividades relacionadas à execução, ainda que seja agrupada pela função dos Promotores e Procuradores de Justiça, expõe indícios de organicismo por serem organizadas por áreas geográficas e, sobretudo, porque o membro é o único responsável por aquela determinada região, sendo a legislação sua principal base.

4.3.1.2 Níveis Hierárquicos

A análise dos níveis hierárquicos refere-se ao segundo indicador da subdimensão forma organizacional básica (VOLBERDA, 1998). Os níveis hierárquicos do MPSC estão formalizados em um organograma, que foi detalhado na seção 4.1, a qual se destinou a apresentar as

principais características da Instituição. Portanto, cabe aqui avaliar este organograma com base no referencial metodológico de Volberda (1998).

Neste sentido, denota-se que se trata de uma estrutura complexa, com mais de cento e oitenta cargos, dez níveis hierárquicos e treze tipos de departamento divididos em seis classificações, dentre eles:

a) Órgãos de Administração Superior;
b) Órgãos Auxiliares;
c) Órgãos de Apoio;
d) Órgãos de Administração;
e) Órgãos de Execução;
f) Setores de Apoio Administrativo.

Não obstante, como qualquer alteração na estrutura organizacional formal da Instituição depende de aprovações legais do poder legislativo, o potencial de flexibilidade torna-se ainda menor. Ainda que seja oportuno enfatizar que as microestruturas das Promotorias de Justiça tendem a ser mais orgânicas, conclui-se que os níveis hierárquicos do MPSC tanto na atividade fim quanto meio são altamente mecânicos, haja vista que possui muitos níveis hierárquicos.

4.3.1.3 Funcionalização

O terceiro indicador desta subdimensão diz respeito à análise da forma como as diversas unidades da organização estão alocadas e divididas, principalmente levando em consideração se há uma nítida distinção entre as pessoas que planejam e àquelas que executam as tarefas operacionais e se cada cargo ou núcleo é especializado e responsável por uma função específica (VOLBERDA, 1998).

O nível de especialização nas unidades do MPSC é demasiadamente alto, tanto é que cada um dos entrevistados respondeu de acordo com a realidade da sua área. Por exemplo, no que diz respeito à relação entre membros e Administração Superior, o Procurador de Justiça entrevistado, afirmando que acredita que não há uma evidente separação entre quem planeja e quem executa, enfatiza que: “[...] o membro tem uma liberdade muito grande, por conta da independência funcional. Os limites, dentro da lei, tem uma amplitude muito grande”. Contudo, este fenômeno no interior de uma Promotoria de Justiça possui outra conclusão, conforme comenta um Promotor de Justiça com mais de vinte anos de experiência e que atualmente exerce o papel de Secretário-Geral do Ministério Público:

> Acredito que existe esta divisão. Por exemplo, em uma Promotoria, guardada suas devidas proporções, há os estagiários, que desenvolvem a peça processual, e há o poder decisório dos Promotores, que analisam se determinada peça realmente está de acordo com o caso e, se necessário, faz as correções. Tudo dentro de uma escala de importância. Neste meio, ainda há o assessor, que é praticamente o braço direito do Promotor, mas que também não tem capacidade postulatória. Ou seja, na Promotoria o Promotor de Justiça é quem tem o poder de gerência.

Já na realidade dos Centros de Apoio, conforme a constatação do Coordenador-Geral dos Centros de Apoio Operacional, "[...] no MPSC não há uma nitidez assim visível, as coisas às vezes se confundem. Nas coordenadorias as pessoas planejam e executam ao mesmo tempo". Em contrapartida, o Coordenador-Geral Administrativo, argumenta que na prática das suas atividades existe esta distinção: "Por exemplo, dentro da realidade das Coordenadorias Administrativas, hoje eu planejo e controlo. Eu não executo nada". Por fim, em um contexto mais amplo, o Subprocurador-Geral de Justiça Para Assuntos Administrativos comenta que "é bem definido isso", deixando explícita sua concepção que existe esta distinção.

Diante do exposto, apesar de não haver um consenso no que diz respeito à relação entre quem planeja e executa, apura-se que o MPSC se caracteriza pela alta funcionalização, uma vez que cada órgão ou setor é especializado e responsável por uma função específica. Considera-se, inclusive, que este mecanicismo possa ter influenciado a resposta dos entrevistados, uma vez que muitos responderam de acordo com a sua atual atividade.

4.3.2 Sistema de planejamento e controle

A análise do sistema de planejamento e controle é realizada, basicamente, a partir da compreensão de como acontece a regulação de objetivos e como as prioridades são definidas, como ocorre a programação interna de planejamento e como se concretiza o controle e avaliação deste planejamento.

4.3.2.1 Regulação de objetivos e definição de prioridades

A avaliação deste indicador baseia-se principalmente no nível de participação que os funcionários possuem na definição dos objetivos organizacionais. Conforme abordado no decorrer desta dissertação, tem-se conhecimento que o MPSC determina seus objetivos a partir de uma metodologia deliberada de formulação estratégica, neste caso, através do Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022.

Como a seção 4.2 detalhou este tema, cabe aqui destacar que justamente por meio do processo de planejamento estratégico todos os membros e servidores da Instituição puderam participar da definição dos objetivos estratégicos, independente do nível hierárquico, cargo, função e até mesmo localização onde está lotado. Além dos objetivos estratégicos, os funcionários tiveram a oportunidade de analisar o ambiente interno da organização e delinear a visão, missão e valores do MPSC. Apesar da avaliação dos *stakeholders* e do ambiente externo terem sido realizadas por uma Comissão, entende-se que também houve abertura para diversos indivíduos participarem destas definições, apesar de não ter sido possibilitado a participação de todos como ocorreu nas demais etapas.

Na realidade, há uma forte aproximação entre a fase de formulação do Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022 e a regulação dos objetivos. O *Code Cooccurrence Table*, relatório gerado pelo *Atlas.ti* a partir das categorizações realizadas pelo pesquisador, demonstra a forte corelação entre a categoria “Formulação” e “Regulação dos objetivos e definição de prioridades”. Mais especificamente, em nove ocasiões os entrevistados relacionaram as duas categorias, isto é, quando abordaram o processo de formulação do planejamento estratégico relataram também como os objetivos foram formulados.

Ademais, no decorrer da subseção que abordou o processo de implementação do planejamento estratégico, pôde-se constatar que a definição das prioridades é impulsionada pelo RGI e é essencialmente realizada pelos membros, tanto por aqueles que atuam na atividade fim quanto por aqueles que prestam serviços nos Centros de Apoio Operacional. Assim, percebe-se que as prioridades são definidas pelos próprios funcionários, neste caso, pelos Promotores e Procuradores de Justiça. Logicamente que a coalizão dominante formal acompanha e pode até mesmo conduzir este processo, mas as oportunidades ou necessidades que se pretende atuar para o próximo ano são geralmente identificadas pelos próprios membros. Além disto, existem comissões

que participam deste processo, como é o caso da Comissão de Planejamento Estratégico e a Comissão de Políticas e Prioridades Institucionais.

Deste modo, constata-se uma nítida participação dos funcionários no processo de regulação dos objetivos organizacionais e na definição de prioridades, tanto na atividade fim quanto na atividade. Inclusive, esta é uma das principais vantagens do processo de planejamento estratégico, ferramenta muitas vezes criticada, inclusive por Volberda (2004), por se tratar de um processo deliberado de análise, o que caracterizaria um sistema elaborado. No entanto, acredita-se que justamente pelo fato de formular estratégias de maneira deliberada é que o processo de planejamento estratégico aumenta a participação de todos os funcionários. Portanto, este indicador caracteriza-se pelo alto potencial de flexibilidade.

4.3.2.2 Programação interna de planejamento

Para avaliar a programação interna de planejamento é necessário identificar como estes objetivos organizacionais se desdobram nas unidades que compõe a estrutura organizacional (VOLBERDA, 1998).

Sabe-se que os objetivos organizacionais do Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022 são detalhados em iniciativas estratégicas, que podem ser programas, projetos ou ações. Essas iniciativas são detalhadas, ainda, em atividades, e todas elas possuem um cronograma a ser cumprido.

Na realidade do MPSC, as iniciativas estratégicas se baseiam especialmente nos programas dos Centros de Apoio Operacional, sendo que cada Coordenadoria pode possuir uma metodologia própria de implementação, pois cada uma delas tende a ter necessidades diferentes. O próprio Coordenador-Geral dos Centros de Apoio Operacional detalha como ocorre este processo:

> A gente opera na busca desses objetivos, basicamente, por intermédio de programas institucionais específicos. Por exemplo, nós temos o programa de combate à evasão escolar, que o objetivo é garantir o maior número possível de crianças em idade escolar dentro das escolas. Então nós temos um programa, que vem do Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude, que conta, além da atuação dos Promotores de Justiça da Infância e Juventude,

> com parceria com outras instituições. Desde 1999 nós temos adotado sistematicamente a parceria com outras instituições. Esta questão da evasão escolar, por exemplo, a gente tem adotado esta política de aproximação com outros órgãos cujas finalidades institucionais estejam harmonizadas com as nossas. Neste exemplo, a educação não se limita ao trabalho do MPSC, nós temos a Secretaria de Estado da Educação, as Secretarias Municipais, os Conselhos Tutelares dos municípios... Dei este exemplo, mas nós temos tantos outros, como o programa de controle da qualidade dos produtos de origem animal, que é uma conjugação de esforços muito grande e etc.

O Secretário-Geral do Ministério Público confirma este relato:

> Há um detalhamento de cada um dos objetivos em iniciativas. O que os Centros de Apoio tentam fazer é implementar estas iniciativas através de programas, por exemplo: Água Limpa, Apoia, o Alô Direito, entre outros. Eles criam programas que levam em consideração os problemas sociais para que as Promotorias e Procuradorias de Justiça trabalhem em cima justamente destes temas.

Assim, estes programas são desdobrados em ações até que se chegue a quem vai efetivamente colocá-los em práticas, que neste caso geralmente são os Promotores de Justiça que atuam na atividade fim. Neste sentido, buscou-se averiguar como os Promotores de Justiça recebem as informações e executam estas ações. Quem responde é o próprio Promotor de Justiça:

> O objetivo estratégico tem um plano de ação que geralmente é dividido em programas ou projetos. Dentro destes programas tem as metas e os prazos. No caso da execução, tem aqueles dois exemplos que eu te dei, que está sendo cumprido e tem um cronograma. Este detalhamento é feito pelo Coordenador do Centro de Apoio Operacional. Ele entra em contato para visar... “olha, nós estamos criando uma Central de Pena, etc.”. Geralmente vem por email ou por telefone,

> até porque há a necessidade de participação dos colegas.

Já as iniciativas relacionadas à atividade meio geralmente são conduzidas pelas Coordenadorias Administrativas ou, até mesmo, pelo Coordenador-Geral Administrativo. A Coordenadora de Planejamento cita que elas seguem a mesma lógica dos programas relacionados à área fim: “Está tudo definido igual na perspectiva de impacto social”.

Corroborando com esta concepção, o Coordenador-Geral Administrativo profere que este detalhamento está amparado em um Decreto do Governo Federal, que estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União.

> Ele decorre de uma forma detalhada, planejada... Na realidade, este desdobramento acontece com base no Decreto 2829, que é uma metodologia para implementar os projetos na área pública. Ali há todo o detalhamento das atividades que se pretende desenvolver em um projeto.

Deste modo, os programas e projetos são detalhadas em Termo de Referência, o que exige que diversas informações acerca da iniciativa sejam formalizadas. Este termo é submetido à Comissão de Planejamento Estratégico ou, em alguns casos, à Coordenadoria de Planejamento, que acompanha este processo.

Percebe-se, portanto, que os objetivos organizacionais são desdobrados a partir de um processo elaborado, o que caracteriza baixo potencial de flexibilidade estrutural. Isto porque, segundo Volberda (1998), os sistemas rudimentares são mais abertos e adaptativos que os sistemas elaborados, haja vista que possibilita experimentos e ações intuitivas, o que tende a promover soluções relativamente originais para novos problemas e decisões urgentes.

4.3.2.3 Controle de progresso e avaliação

Este indicador avalia como ocorre o controle de desempenho dos objetivos organizacionais pré-definidos e como acontece o *feedback* necessário na mensuração e avaliação dos resultados (VOLBERDA, 1998).

Assim como o indicador que analisa a regulação dos objetivos e a definição de prioridades, o controle de progresso e avaliação possui bastante relação com Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022, mais

especificamente na fase de implementação. O relatório *Code Cooccurrence Table* confirma esta constatação, sendo que em quatorze citações realizadas pelos entrevistados no que diz respeito à "Implementação", nove também abordaram o "Controle de progresso e avaliação".

Conforme detalhado na subseção que abordou o processo de implementação do planejamento estratégico, sabe-se que as iniciativas estratégicas possuem indicadores de desempenho. Estes indicadores são predominantemente quantitativos e geralmente são caracterizados pelo longo período de tempo. O acompanhamento é realizado pelas Coordenadorias dos Centros de Apoio Operacional, pela Coordenadoria de Planejamento e pela Coordenadoria-Geral Administrativa. O *feedback* é realizado por maio de reuniões da Comissão de Planejamento Estratégico ou em reuniões específicas entre a Administração Superior com as Coordenadorias dos Centros de Apoio Operacional e Coordenadorias Administrativas.

Neste contexto, oportuno enfatizar a atribuição do RGI, um documento obrigatório e legal do MPSC que anualmente presta contas com sociedade. Essa prestação de contas é realizada através de uma apresentação à Assembleia Legislativa, onde o Procurador-Geral de Justiça demonstra os resultados alcançados pela Instituição. Os dados do RGI são obtidos por meio do *Balanced ScoreCard* (BSC), ferramenta de gestão que está sendo utilizada para acompanhar e controlar o processo de implementação das estratégias do MPSC.

Como o RGI é desenvolvido anualmente, torna-se praticamente inviável ter indicadores de desempenho com prazos maiores que um ano. Por outro lado, como a cultura de mensuração de resultados não é fortalecida na Instituição e devido ao não alcance dos resultados em tentativas anteriores, a coalizão dominante do MPSC está adotando uma estratégia de implementação gradual desta nova cultura. Esta estratégia passa pela utilização de indicadores com períodos mais extensos, ou seja, trimestrais, quadrimestrais e semestrais. Além disto, identificou-se a dificuldade na formulação dos indicadores, justamente por isto exige-se que haja flexibilidade para se alterar e aperfeiçoar estes parâmetros sempre que possível.

Assim, conclui-se que o controle do progresso e avaliação dos resultados do MPSC é considerado elaborado, principalmente devido à utilização de metas quantitativas e sistemas internos de avaliação e controle. Isto acaba restringindo a margem para avaliações subjetivas, característica marcante de estruturas orgânicas. Portanto, o controle de desempenho dos objetivos organizacionais e o *feedback* necessário para

mensurar e avaliar os resultados da Instituição representa baixo potencial de flexibilidade.

4.3.3 Processos de regulação

Esta subseção aborda os quatro indicadores da subdimensão processos de regulação e são explorados na seguinte ordem: regulação das tarefas, regulação do comportamento, regulação de ajustes mútuos e regulação da tomada de decisão (VOLBERDA, 1998).

4.3.3.1 Regulação de tarefas

A análise de como as tarefas são reguladas na realidade do MPSC segue o referencial metodológico de Volberda (1998) e está dividida em três subindicadores, a saber: amplitude da tarefa, profundidade da tarefa e intercambialidade.

4.3.3.1.1 Amplitude

Para a investigação acerca da amplitude das tarefas relacionadas à atividade fim é necessário destacar que há um forte vínculo com o tamanho da Promotoria de Justiça, haja vista que o tamanho interfere nas especialidades que o Promotor de Justiça, conforme aponta um dos membros:

> Esta resposta vai depender da estrutura da Promotoria, se ela é especializada ou não. Por exemplo, se você for agora a Porto Belo, lá o Promotor tem atuação em todas as áreas do MPSC. No caso da minha Promotoria, que tem uma atuação especializada, hoje a minha preocupação principal é com as execuções penais.

Neste sentido, o Procurador de Justiça entrevistado também concebe que

> [...] o ideal seria se cada um ficasse focado em buscar soluções de uma determinada situação sobre todos os aspectos. Por exemplo, o membro que vai defender o meio ambiente, ele vai defender com ação civil, com ação penal, com

> tudo... Acho que está se evoluindo para isso, seria como uma profissionalização focada no resultado.

Portanto, percebe-se que dependendo do tamanho da Promotoria de Justiça, há maior ou menor variabilidade das tarefas executas pelos indivíduos. Entretanto, em termos gerais, conclui-se que a amplitude das tarefas relacionadas à atividade fim é alta. Um das formas de analisar a amplitude das tarefas é identificar o ciclo de tempo necessário para os membros, por exemplo, realizar o conjunto de ação no qual eles são responsáveis (VOLBERDA, 1998). No entanto, na realidade do MPSC este modo de análise poderia ser ineficaz, uma vez que as atividades dos membros dependem de um alto nível de conhecimento técnico. Isto é, eles podem até realizar o seu ciclo de atividades em um curto período de tempo, mas isto não necessariamente irá representar a facilidade do aprendizado para a realização destas tarefas. Tal fato pode ser ilustrado pelo relato do Secretário-Geral do Ministério Público:

> A atividade do membro na atividade fim, mais especificamente na função do Promotor, que é quem está lá na base e que enfrenta o problema de forma inicial, é uma atividade bastante complexa. Principalmente com o alargamento das atribuições do Ministério Público e com a facilitação dos meios de acesso à justiça por parte do cidadão, o Promotor de Justiça é atacado por inúmeras demandas.

Já no que diz respeito à atividade meio, denota-se que a amplitude é baixa. As atividades são especializadas e o período de tempo necessário para que os servidores realizem o seu conjunto de ação é preponderantemente curto. Inclusive, existe uma visão de futuro para aglutinar algumas áreas e, consequentemente, aumentar o nível de amplitude das tarefas, conforme argumenta o Coordenador-Geral Administrativo:

> Nestes últimos anos, onde tivemos um crescimento enorme, nós precisamos criar muitas estruturas para atribuir responsabilidades e para que determinadas atividades fossem entregues com o padrão de qualidade que nós precisamos. Acho que nós chegamos ao limite do nosso processo de expansão. Acredito que daqui pra

> frente a tendência é aglutinar diversas áreas, o que aumenta a amplitude das tarefas.

Apura-se a existência de um grande número de Coordenadorias Administrativas, por exemplo, há uma Coordenadoria de Recursos Humanos e uma Coordenadoria de Pagamento de Pessoal, que realizam tarefas bastante próximas. Nas palavras do próprio Coordenador-Geral Administrativo, algumas áreas já enxergam a possibilidade de junção das suas próprias unidades. Estas mudanças tentem a expandir a amplitude das tarefas, que em termos gerais, ainda são baixas.

Deste modo, entende-se que a amplitude das tarefas relacionadas à atividade fim é alta, enquanto as vinculadas à atividade meio são baixas.

4.3.3.1.2 Profundidade

A avaliação da profundidade das tarefas ocorre a partir da identificação do nível de controle que os funcionários possuem sobre as suas próprias atividades. Quanto mais vertical for a sua linha de atividades, mais controle o indivíduo possuí sobre suas próprias tarefas e, consequentemente, maior o potencial de flexibilidade (VOLBERDA, 1998).

Em relação às atividades de execução do MPSC, constata-se alto nível de profundidade das tarefas, principalmente devido à independência funcional dos membros, ainda que haja alguns órgãos de controle, conforme exposto na seção que apresentou as características do MPSC. Deste modo, os Promotores e Procuradores de Justiça possuem autonomia nas ações relacionadas exclusivamente à execução, neste caso, “o limite desta independência é justamente o cumprimento da Constituição e da lei”, conforme relata a própria Corregedora-Geral do Ministério Público, que é justamente a responsável por acompanhar e controlar as atividades dos membros.

O Procurador-Geral de Justiça, inclusive, esclareceu que a sua atribuição não tem poder legal para interferir na atividade fim dos membros:

> A minha função como Procurador-Geral é muito Administrativa, é dar o suporte administrativo para que os membros tenham condições de trabalhar. Até porque o Promotor tem independência funcional... Eu não posso chegar lá

> e dizer para o Promotor “você tem que fazer isso aqui” ou “abandone aquilo lá” [...].

Torna-se oportuno relatar que esta total independência diz respeito à atividade fim, uma vez que os membros possuem determinadas atividades relacionadas também com a atividade meio, o qual eles são cobrados e acompanhados pelos órgãos responsáveis. As Coordenadorias dos Centros de Apoio Operacional são um exemplo disto, pois apesar de serem conduzidas por Promotores e Procuradores de Justiça são considerados órgãos auxiliares justamente por não ter poder de execução, ou seja, atuam na atividade meio do MPSC.

Já no que se refere à atividade meio, o nível de profundidade das tarefas é reconhecido como baixo, uma vez que o controle geralmente é exercido nos níveis hierárquicos superiores, conforme pode ser observado no comentário do próprio Coordenador-Geral dos Centros de Apoio Operacional:

> [...] agora que tem a figura aqui do Coordenador-Geral dos Centros de apoio, que é muito recente. Não que eu controle... Na verdade eu não controlo, a gente apenas procura coordenar e de certa forma aliviar um pouco a carga do próprio Procurador-Geral, mas o controle efetivo vem do próprio Procurador-Geral, numa linha de hierarquização. Como nós somos órgãos de apoio, nós não podemos usar a prerrogativa da independência funcional, então nós temos ainda uma subordinação hierárquica ao Procurador-Geral.

Esta mesma prerrogativa é identificada na realidade da Coordenadora de Planejamento:

> No meu setor eu controlo as tarefas. Se eu sei que tenho uma tarefa pra entregar, mesmo sabendo que eles vão fazer, eu estou sempre antenada e cobrando. Uma cobrança no bom sentido. Eu tenho várias anotações e sempre que eu vejo que o prazo está vencendo tem a cobrança da chefia. E isso também acontece comigo enquanto subordinada, no caso meu chefe é o Coordenador-Geral Administrativo.

O próprio Coordenador citado no trecho acima afirma que controla as atividades das Coordenadorias subordinadas a ele, assim como é controlado pelos níveis hierárquicos superiores.

> O controle é feito pela Coordenadoria-Geral Administrativa, que hoje está sob minha responsabilidade. Mas os processos também são controlados por uma Auditoria Interna, que inclusive foi eu que criei e hoje ela está fora da estrutura das Coordenadorias Administrativas.

Portanto, conclui-se que a atividade meio caracteriza-se pelo baixo autocontrole das tarefas, uma vez que ele é substituído pelo controle explícito de alguém. Em contrapartida, em relação à atividade fim os membros detém maior controle sobre suas atividades, o que tende a ampliar os ciclos de autoridade e responsabilidade e, consequentemente, aumenta o potencial de flexibilidade (VOLBERDA, 1998).

4.3.3.1.3 Intercambialidade

Com o intuito de explorar este subindicador verificou-se a existência de revezamentos e trocas de tarefas entre os indivíduos da organização, independente de cargo, nível hierárquico ou função (VOLBERDA, 1998). Para isto, é necessário dividir a estrutura organizacional em atividades de execução e atividades de gestão, como pode ser constatado nas palavras do Subprocurador-Geral de Justiça Para Assuntos Administrativos:

> Há uma distinção bem grande entre membros e servidores. Quanto aos membros, nenhuma Comarca pode ficar um minuto sequer sem que alguém esteja por ela respondendo. No primeiro momento em que se identificar a impossibilidade de um membro estar respondendo pela sua Promotoria é designado outro membro, de outra Promotoria, de outra Comarca, imediatamente. Já entre os servidores, não há esta exigência legal, o próprio superior hierárquico decide como vai definir estas trocas e distribuir os trabalhos. Mas há estas trocas, sim.

Deste modo, consoante à atividade meio, um Promotor de Justiça discorre que:

> [...] com relação aos membros, ela só vai acontecer se houver alteração de Promotorias, porque cada Promotoria tem a sua atribuição específica ou no caso de ele responder acumulativamente por outra Promotoria, então ele vai alterar a função dele. Lógico que ele continua sendo Promotor de Justiça, mas ele pode assumir outro tipo de atuação. E sempre que um Promotor é removido ou promovido geralmente ele vai pegar uma Promotoria com atribuição diferente [...].

Percebe-se que o intercâmbio entre os membros ocorre, ainda que seja por necessidade, mas, mesmo assim, as ações que estão sob alçada de uma determinada Promotoria de Justiça continua em atividade. O mesmo Promotor de Justiça relata a ocorrência da troca de papéis ou funções dentro da própria Promotoria de Justiça:

> Quanto aos servidores, no caso da minha Promotoria, todos aqui fazem um pouco de tudo, justamente para que todos tenham conhecimento de toda a Promotoria. A gente atua no processo de execução penal em dezesseis situações diferentes e todos atuam em todas estas situações. E geralmente é assim em todas as Promotorias, vou te falar com base naquelas que eu já atuei. Claro, os casos mais complexos ficam com o pessoal que tem mais experiência, mas todos fazem praticamente um pouco de tudo.

Este intercâmbio também pode ser percebido nas funções relacionadas à atividade meio, ainda que seja com uma abrangência menor, uma vez que as trocas geralmente se restringem aos processos internos de cada Órgão ou Setor. Esta constatação pode ser vislumbrada no relato do Coordenador-Geral Administrativo:

> Claro que em Coordenadorias diferentes não há trocas, mas dentro dos setores há. Nós temos a figura do *backup*, nunca ninguém faz tudo sozinho. Dentro de cada Coordenadoria todos tem que saber de tudo que é feito lá, ainda que haja

> determinadas atividades especializadas. Mas há esta intercambialidade, sim.

Ademais, este fato é destacado pela Coordenadora de Planejamento, que demonstra sua preocupação em envolver os servidores da sua equipe em todas as atividades possíveis:

> Na minha equipe eu tento trabalhar na amplitude, até porque se um servidor se ausenta, o outro precisa saber fazer a tarefa na ausência deste servidor. Então eu sempre tento deixar uma pessoa de *backup* caso seja necessário na ausência de um servidor. Eu acho que isso é de extrema importância e acho que é interessante as pessoas conhecerem quais são as tarefas da área, porque se não tu fica muito especializado em uma coisa só, que por um lado é bom porque tu deténs o conhecimento total e isso aumenta a tua confiança, mas às vezes pode ficar mecânico.

Já no que diz respeito às Coordenadorias dos Centros de Apoio Operacional, que apesar de serem conduzidas por Promotores e Procuradores de Justiça são consideradas Órgãos de Apoio, verifica-se que também existe revezamento e troca de funções. De acordo com o Coordenador-Geral dos Centros de Apoio Operacional:

> Aqui há um esquema de substituição. Quando alguém entra em férias ou acontece algum incidente, sempre é substituído por outro Coordenador. Alguns Centros de Apoio, não são todos, mas nós temos alguns que há o Coordenador e o Coordenador-Adjunto. Quando não tem a gente se vale de outro Coordenador. Aqui, o que a gente tem procurado, até mesmo com a criação desta Coordenação-Geral, é exatamente manter uma intercomunicação entre todos os Centros de Apoio, por isso nós fazemos uma reunião mensal na qual nós colocamos todas as questões relevantes, para que um tome conhecimento do que o outro fez, dos problemas, das preocupações, dos propósitos... E ali são discutidos estes temas, são tomadas algumas decisões em conjunto e aí todo mundo tende a se engajar mais.

Portanto, é possível inferir que existem revezamentos e trocas de papéis entre os membros e entre os servidores. A intercambialidade entre os membros acontece sempre que necessário, seja devido à substituição no período de férias, por motivos de saúde, pelo acontecimento de incidentes ou até mesmo devido à progressão na carreira dos membros, o que é bastante comum. Tal fato também ocorre entre os servidores, principalmente entre aqueles que atuam em um mesmo setor. Contudo, conversas informais e dados secundários desta pesquisa demonstram que existe troca de papéis e funções entre servidores de órgãos diferentes, principalmente em momentos de transição de mandato do Procurador-Geral de Justiça. Deste modo, conclui-se que a intercambialidade é alta tanto na atividade fim quanto na atividade meio.

4.3.3.2 Regulação do comportamento

O segundo indicador da subdimensão processos de regulação diz respeito ao comportamento dos indivíduos que atuam na Instituição e estão distinguidos em três subindicadores, a citar: padronização do comportamento, formalização do comportamento e treinamento e educação (VOLBERDA, 1998).

4.3.3.2.1 Padronização

Para avaliar o nível de padronização busca-se identificar a previsibilidade do comportamento dos membros e servidores no que se refere ao exercício das suas atividades diárias no MPSC (VOLBERDA, 1998).

O Subprocurador-Geral de Justiça Para Assuntos Administrativos, esclarecendo a forma que o MPSC utiliza para padronizar o comportamento dos membros, relata a existência de uma distinção entre a carreira dos membros e a carreira dos servidores, conforme segue:

> Quanto aos membros, há um trabalho prévio quando ingressa na carreira e depois, durante todo o estágio obrigatório, os membros passam por treinamentos. Nestes treinamentos eles recebem orientações acerca de como se comportar frente à pessoa que o procura, como se comportar frente

> ao mundo político, como se comportar em uma negociação em um Termo de Ajustamento de Conduta, como se comportar em uma negociação, etc. Não é imposto uniforme para o trabalho diário, nem tem um horário de trabalho específico, até porque ele é Promotor e deve estar pronto para exercer sua função 24h por dia, sete dias por semana, todos os dias do ano. O trabalho dele também não é fechado em gabinete, ele tem muitas atividades de campo, como vistorias, inspeções, etc. Então não há e nem tem como padronizar isto. Já os servidores tem um horário de trabalho específico, batem ponto.

O Coordenador-Geral dos Centros de Apoio Operacional afirma que existe a intenção de padronizar o comportamento, ainda que ele não esteja totalmente uniforme dentro do MPSC: "Eu acredito que é alta, nós temos conseguido uma humanização e um padrão de regularidade, não diria total e plena, mas é bem alta".

Importante enfatizar que o comportamento dos membros é um dos atributos acompanhados pela Corregedoria-Geral do Ministério Público, uma vez que dentre outras funções, "[...] avalia se o Promotor e o Procurador de Justiça cumprem suas funções corretamente, e também sua postura pessoal diante da sociedade" (MPSC, 2009, p. 43). Este controle tende a aumentar o nível de padronização do comportamento, neste caso, dos membros do MPSC.

Já no que diz respeito aos servidores este processo é um pouco diferente. Ainda que o nível de padronização também seja alto, a forma na qual ela acontece se difere em relação aos membros, conforme relatos do Coordenador-Geral Administrativo: "Existe certa padronização, sim. Mas ela é feita muito mais de forma implícita, pela própria cultura da Instituição". A Coordenadora de Planejamento concorda com esta prerrogativa quando profere que: "Eu acho que é alta. Pela própria Instituição, que é mais formal, o ambiente de trabalho exige este comportamento. Eu acho alto porque a gente tenta seguir este padrão mais formal. Ele segue a linha da própria Instituição, é uma cultura".

Deste modo, ainda que haja alguns princípios divergentes entre a padronização do comportamento dos membros e dos servidores, percebe-se uma uniformidade em relação à padronização do comportamento de ambas as carreiras, resultando em baixo potencial de flexibilidade.

4.3.3.2.2 Formalização

Após verificar que o comportamento dos membros e servidores do MPSC possui alto nível de padronização, a análise da formalização do comportamento ocorreu a partir da identificação de como esta padronização é definida (VOLBERDA, 1998).

Denota-se que o principal método para padronizar o comportamento tanto dos membros quanto dos servidores é a realização de cursos, principalmente através de treinamentos que precedem à atuação no MPSC.

> Recentemente nós tivemos trinta e um Promotores de Justiça aprovados no concurso e eles vão começar o seu estágio antes de entrar em atividade propriamente dita na Comarca deles. Eles vão passar por um treinamento aqui na Procuradoria-Geral onde a ideia é conseguir, o máximo possível, uma padronização de conduta. Ali serão explicadas pra eles as regras do MPSC e o que nós esperamos deles em relação a isto. Inclusive, neste curso é feito parte com a Corregedoria-Geral pra eles se interarem dos direitos e também dos deveres deles. Então o que se tenta fazer, evidentemente respeitando a situação pessoal de cada um deles, é padronizar as informações. Nem todas serão assimiladas de forma equânime em relação a todos, mas há, sim, uma preocupação da Instituição em tentar levar a estes Promotores, pelos menos, as informações mínimas de conduta e necessidades de observância para as atividades que eles vão exercer.

Além de esclarecer como é realizada a padronização do comportamento dos membros, o relato do Secretário-Geral do Ministério Público demonstra a atuação da Corregedoria-Geral do Ministério Público frente a este processo, o que está em consonância ao conteúdo da seção anterior.

Já na realidade dos Centros de Apoio Operacional, o Coordenador-Geral destes Órgãos apresenta outros modos de padronizar a conduta:

> Nós concluímos, está agora para ser editado, uma Carta Geral de Serviços para todos os Centros de

> Apoio e agora nós vamos fazer as cartas setoriais com base neste contexto mais amplo. Então, isso foi exatamente uma tentativa de nós estabelecermos uma regularidade, uma padronização de conduta no trato com o nosso pessoal interno e também externo. Temos também os nossos Marcos Regulatórios, que são os atos internos, estabelecendo as atribuições e tal.

Em contrapartida, o Coordenador-Geral Administrativo esclarece que o nível de formalização do comportamento dos servidores é baixo, uma vez que não há prescrições ou descrições.

> Não é nada formal. A única questão formal é quando o servidor passa no concurso, onde ele recebe um "enquadramento". A palavra é um pouco dura, mas é uma expressão positiva. A gente tenta mostrar que a pessoa está entrando em uma organização pública diferenciada, que tem um patrão que é o cidadão, que está subordinada a lei, deixando claro que ele tem direitos, mas também tem muitas obrigações. É um curso, assim que o servidor entra. É parecido com o do membro, só que com uma carga horária menor.

A Coordenadora de Planejamento concorda com esta prerrogativa quando afirma desconhecer qualquer manual que vise padronizar o comportamento dos servidores, corroborando com a concepção de que a conduta dos indivíduos é uniforme principalmente devido à cultura da própria Instituição. No entanto, ela comenta que "tem alguns procedimentos e normas institucionais", que dizem respeito ao horário de trabalho e vestimenta, principalmente dos estagiários e bolsistas.

Logo, compreende-se que o alto nível de padronização da conduta dos membros e servidores ocorre, especialmente, por meio de cursos. No entanto, surgem alguns indícios de existência e elaboração de documentos que visam formalizar o comportamento principalmente dos indivíduos que atuam na atividade meio, ainda que sejam membros, como é o caso dos Promotores e Procuradores de Justiça que atuam nos Centros de Apoio Operacional. Percebe-se que a conduta dos servidores tem forte vínculo com a cultura do MPSC e, até mesmo, com a legislação que define algumas regras antes mesmo da prestação do concurso público. Já no que diz respeito aos membros, sobretudo àqueles que atuam na atividade fim do MPSC, o comportamento possui

baixo nível de formalização, uma vez que ocorre basicamente por meio de cursos. Ainda assim, tanto a atividade fim quanto a atividade meio se caracteriza pelo baixo nível de formalização.

Torna-se oportuno citar que apesar da padronização do comportamento ser considerada alta, tanto na atividade fim como na atividade meio, o modo como isto ocorre se caracteriza como baixa formalização e, consequentemente, tende a aumentar o potencial de flexibilidade.

4.3.3.2.3 Treinamento e educação

Diante do exposto na seção anterior, apura-se que há a realização de cursos, tanto para membros quanto para servidores. No entanto, a análise dos treinamentos e da educação no contexto da padronização do comportamento deve se amparar em determinados indícios para que se possa realizar uma conclusão consistente. Deste modo, a avaliação deste subindicador partiu de duas premissas básicas: a abrangência e o tipo de programas internos de desenvolvimento disponibilizados aos indivíduos que atuam no MPSC (VOLBERDA, 1998).

Os dados primários demonstram que os cursos preliminares à atuação dos membros e servidores ocorrem sempre que existe ingresso de novos indivíduos nas carreiras do MPSC. Contudo, além destes cursos, constata-se que há uma política de aperfeiçoamento, segundo relata o Secretário-Geral do Ministério Público:

> Quanto aos cursos, em termos gerais, nós temos o CEAF que está criando, isto é inédito no MPSC, uma política de aperfeiçoamento. Hoje nós disponibilizamos, não só aos membros, como aos servidores, diversos cursos. Esses cursos também são usados para o aperfeiçoamento funcional do servidor, porque nós temos aqui uma Comissão de Assuntos Funcionais que é a responsável pela progressão funcional do servidor. Esta progressão acontece por antiguidade e também por aperfeiçoamento. Então a Instituição, dentro das suas áreas de atuação, tem disponibilizado aos servidores o máximo possível de cursos para que eles possam se aperfeiçoar. E isto está contido inclusive no Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022.

O Subprocurador-Geral de Justiça Para Assuntos Administrativos corrobora com esta afirmação quando comenta que antes “havia apenas aquele curso de inclusão dos novos membros”. Ele complementa declarando que esta política de aperfeiçoamento “ainda está longe do ideal, mas nós estamos trabalhando em cima disto. Hoje já temos um setor específico justamente para isto, o CEAF”. De acordo com o conteúdo exposto na seção que apresentou o MPSC, o CEAF é o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional e refere-se ao órgão que organiza os cursos, os seminários, os congressos, os simpósios, as pesquisas, as atividades, os estudos e publicações, visando à melhoria dos serviços do MPSC.

Importante enfatizar que o CEAF não desempenha este papel sozinho, haja vista que há parcerias com as áreas interessadas em determinados cursos, conforme relata o Promotor de Justiça entrevistado:

> Geralmente isto é feito por uma área específica, o CEAF, em conjunto com cada Centro de Apoio, de acordo com as necessidades e prioridade das áreas. Inclusive com aulas online, cursos à distância... Isto está bem avançado e acredito que pelo menos por enquanto está sendo suficiente.

Igualmente, a Coordenadora de Planejamento reitera a atuação do CEAF:

> Eles estão indo em cada área para ver quais são as necessidades, inclusive com cursos à distância. Então, há essa preocupação. A gente tem dentro do nosso orçamento uma verba específica para capacitação de membros e servidores, então eu acho que está em um trabalho bem avançado.

O Secretário-Geral do Ministério Público e o Subprocurador-Geral de Justiça Para Assuntos Administrativos concordam que este processo de treinamento e educação ainda é relativamente novo na realidade do MPSC, até por isto ainda passa por alguns ajustes. O comentário do Coordenador-Geral Administrativo segue justamente neste sentido:

> Há muitos treinamentos, houve até um exagero este ano. Ano que vem a gente está analisando pra

> melhorar isto. O CEAF tem uma necessidade de todo ano fazer mais, mas nem sempre fazer mais é o melhor. Tanto que tinham momentos que a gente precisava de gente pra trabalhar e o pessoal estava fazendo curso, então é necessário rever isto, na verdade já está sendo ajustado.

Estas declarações remetem à conclusão de um alto nível de flexibilidade organizacional, uma vez que a quantidade e a frequência dos cursos disponibilizados abrangem muitos indivíduos, independente de serem membros ou servidores. Além disto, a forma dos programas internos de desenvolvimento apresentam características artífices, principalmente por interferir diretamente no aperfeiçoamento funcional e, inclusive, na progressão da carreira dos funcionários.

4.3.3.3 Regulação de ajustes mútuos

Após analisar como ocorre a regulação das tarefas e do comportamento, o terceiro indicador da subdimensão processos de regulação refere-se à regulação de ajustes mútuos, que se detalha em dois subindicadores: dispositivos de contatos e descentralização horizontal (VOLBERDA, 1998).

4.3.3.3.1 Dispositivos de contatos

A análise dos dispositivos de contatos embasa-se em como ocorre à comunicação lateral no momento da tomada de decisão. No caso do MPSC, buscou-se explorar se esta comunicação é realizada por nível hierárquico ou se os indivíduos têm liberdade suficiente para contatar as pessoas, independente do cargo ou função que exercem.

As relações informais na realidade interna das Promotorias de Justiça ocorrem constantemente, até mesmo porque a equipe de assessoria do Promotor de Justiça geralmente é composta por no máximo cinco indivíduos e todos ficam no mesmo espaço físico, o que tende a facilitar a comunicação. O Promotor de Justiça entrevistado relata como acontecem estas relações:

> No âmbito da Promotoria, geralmente quando se tem uma situação nova eles discutem entre eles e se o Assessor entender que é necessário ele leva o assunto ao Promotor. Mas a comunicação não é feita por nível hierárquico, não tem essa rigidez...

> Muitas vezes a estagiária conversa direto comigo ou às vezes eu vou ali e a gente conversa todo mundo junto. E há também a comunicação com outros membros de uma mesma área de atuação de outras Comarcas, às vezes o pessoal faz isso por email próprio, é comum. Porque de qualquer forma quem vai tomar a decisão final é o membro, é que ele assina e ele que se responsabiliza por todas as questões jurídicas.

Já no que diz respeito à relação entre membros e servidores com a Administração Superior, de acordo com o Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos, o MPSC proporciona e incentiva a comunicação lateral aberta, independente do organograma:

> [...] hoje nós temos e proporcionamos esta liberdade. Nós procuramos aproximar a Administração com os membros e com os servidores. [...] Há liberdade para se comunicar independente do nível hierárquico, mas a gente sempre orienta para que se ela vai pular um degrau para ganhar tempo, comunique quem esteja acima para que seja dada ciência ao superior imediato.

Neste mesmo entendimento, o Secretário-Geral do Ministério Público declara que as relações informais "são importantíssimas e há muita liberdade para isto". Ele complementa afirmando que enxerga o MPSC como uma Instituição extremamente democrática.

> Quando eu assumi a Secretaria-Geral do Ministério Público, eu enviei um email a todos os servidores e membros me colocando a disposição 24h por dia. Então, qualquer servidor que quiser conversar com o Secretário-Geral ou com o Procurador-Geral, de acordo com a sua respectiva agenda, evidentemente, eles têm liberdade. Eu recebo aqui diariamente diversos servidores, independente do conhecimento da chefia deles. Eu não vejo porque não ter isto e acho que é fundamental. Acredito que todas as instituições precisam dar voz aos servidores que nelas trabalham, até porque quem está lá na ponta tem uma visão e uma realidade diferente. Te confesso

> que por conta dessas relações informais já ocorreu de ajustarmos rumos e resolvemos mudar algumas características de determinados órgãos, exatamente por conta dessas informações que chegaram informalmente.

Neste sentido, o Coordenador-Geral dos Centros de Apoio Operacional também argumenta que a comunicação lateral nem sempre é realizada por níveis hierárquicos:

> [...] pelo grau de liberdade, de confiança e de convívio fraterno que se tem aqui, eu acredito que seja possível esta informalidade, sim. É claro que, eu pelo menos, sempre gosto de comunicar o superior imediato, é uma questão até de etiqueta de trabalho.

Já em relação às atividades administrativas, o Coordenador-Geral Administrativo comenta que:

> Nós temos as duas situações. A comunicação informal ocorre e é normal, mas nós somos uma burocracia pública e isto exige que muitas comunicações sejam documentadas de forma formal. Por exemplo, quando a Coordenadora de Operações Administrativas precisa que o Coordenador de Finanças e Contabilidade informe qual elemento que vai empenhar aquele produto, em um passado isto era informal e dava problema. Nas conversas diárias a informalidade é muito tranquila, o pessoal tem muita comunicação, tem amizade... Mas nos procedimentos do trabalho a chefia imediata tem que saber, se não se perde o controle.

Em concordância com esta prerrogativa, a Coordenadora de Planejamento profere que depende muito da situação:

> [...] se for uma discussão que eu preciso da resposta das outras áreas, por exemplo, o orçamento, eu tomo a liberdade de passar um email pedindo as informações. Neste caso, se existe alguma dúvida, eu também tomo a liberdade de conversar diretamente com o

> responsável, independente do nível hierárquico. [...] Mas tem outras questões que eu preciso entrar em contato com o meu superior para dar início à discussão, mas eu acho que hoje a gente já tem essa liberdade e reciprocidade de ser atendido e atender.

Portanto, percebe-se que há liberdade para as relações informais e elas são, inclusive, vistas de forma positiva pela Coalizão Dominante do MPSC. Todavia, há a preocupação em, pelo menos, proporcionar ciência do caso ao superior imediato, principalmente nas ações relacionadas à atividade meio. Já na realidade da atividade fim, especificamente na realidade interna das Promotorias de Justiça, a comunicação é realizada de forma mais aberta, até mesmo devido ao tamanho da equipe e concentração do poder de tomada de decisão na figura do Promotor de Justiça.

Deste modo, levando em consideração que o MPSC trata-se de um órgão público, entende-se que apesar da formalidade utilizada por meio de emails, atos e demais documentos, há indícios característicos da forma natural concebida por Volberda (1998), principalmente aquelas relacionadas à atividade fim. Os Centros de Apoio Operacional, dentre diversas outras funções, atuam como órgão integrador, visando aproximar a Administração Superior com os membros que detém o poder de tomada de decisão em relação à atividade de execução do MPSC.

De forma geral e tendo em vista as exigências legais das organizações públicas, os dispositivos de contatos podem ser compreendidos a partir da ótica do organicismo, ainda que tenha que se ressaltar a formalidade e a ciência do superior imediato como possíveis limitantes desta flexibilidade organizacional.

4.3.3.3.1 Descentralização horizontal

A identificação da descentralização horizontal parte da exploração do nível de autonomia horizontal que as diversas unidades que compõe a estrutura organizacional do MPSC possuem frente as suas atividades diárias. Quanto mais independentes as unidades organizacionais são, maior o potencial de flexibilidade da organização (VOLBERDA, 1998).

O Promotor de Justiça entrevistado comenta que “cada Promotoria é totalmente independente uma da outra, justamente pela

independência funcional dos membros. Não existe interdependência, às vezes o que ocorre é contato sobre determinado tema, mas eles são totalmente independentes".

Apesar de não atuar na área de execução, denota-se que a realidade dos diferentes Centros de Apoio Operacional segue o padrão de divisão por área de atuação do MPSC. Deste modo, as diferentes Coordenadorias de Centros de Apoio Operacional são independentes, conforme descreve o Coordenador-Geral dos Centros de Apoio Operacional:

> Realmente uma em relação às outras não há nenhum nível de dependência, elas são absolutamente autônomas. Inclusive, a diretriz que se estabeleceu aqui, até comentei isso na primeira reunião que eu fiz como Coordenador-Geral, foi exatamente deixar a moçada livre pra voar, pra dar entrevista, etc. A única coisa que a gente estabeleceu como premissa é a informação, para que nem eu e nem o Procurador-Geral sejamos surpreendidos, de repente, por uma indagação a respeito de um fato que aconteceu no âmbito de uma Coordenadoria... Porque isto é complicado.

A partir de uma ótica um pouco mais ampla, o Subprocurador-Geral de Justiça Para Assuntos Administrativos acentua que os Promotores e Procuradores de Justiça são independentes e aborda com mais detalhes a descentralização horizontal na atividade meio:

> Os membros são totalmente independentes. Mas na área administrativa, tem atividades que às vezes impõe alguma dependência. Por exemplo, a Coordenadoria de Engenharia está encerrando a reforma de um novo espaço físico, mas esta reforma só será feita se a Coordenadoria de Operações Administrativas adquiriu ou alugou este espaço. Este serviço também só ficará pronto se a TI também estiver fechando a sua atividade. Uma não vai conseguir terminar um trabalho se a outra não fizer a sua parte. Então, há sim uma dependência, pois são atribuições muito estanques.

Neste sentido, o Secretário-Geral do Ministério Público concorda com os relatos acima quando concebe que:

> Quanto aos membros, principalmente pela independência funcional, eles são independentes por si só. Até mesmo nos órgãos que dizem respeito às atividades de membro, como o Colégio de Procuradores, o Conselho, a Corregedoria-Geral, a própria Procuradoria-Geral, possui certa independência entre eles. Há alguma interação, mas a dependência é muito baixa. Já quanto aos órgãos administrativos, eu vejo que esta interação é mais evidente. Vamos dar o exemplo da aquisição de um computador. A solicitação passa por diversos setores, desde o Setor de Licitação, passando pela Coordenadoria de Operações Administrativas, pela decisão do Procurador-Geral, até chegar Coordenadoria de Finanças, enfim, há uma dependência dentre os diversos setores. Acho que nenhum órgão administrativo interno do MPSC funciona por si só, ele vai depender obrigatoriamente de outros.

O próprio Coordenador-Geral Administrativo afirma que a descentralização horizontal é extremamente baixa nas atividades das Coordenadorias Administrativas quando cita que as unidades "são todas dependentes, porque o nosso trabalho flui em todas as áreas".

Vale enfatizar que o *Code Cooccurrence Table* representa a forte corelação entre a categoria "Independência funcional" e a categoria "Descentralização horizontal". Especificamente em relação aos membros, três dos quatro entrevistados relacionaram a independência funcional com a autonomia dos Promotores e Procuradores de Justiça, sendo que o único entrevistado que não relacionou as duas categorias foi o Coordenador-Geral dos Centros de Apoio Operacional, que preferiu abordar a descentralização horizontal na realidade dos Centros de Apoio Operacional, que por sua vez, não possui independência funcional.

Deste modo, conclui-se que a descentralização horizontal das atividades meio caracteriza-se pelo mecanicismo, ainda que seja oportuno destacar que as Coordenadorias dos Centros de Apoio possuem autonomia horizontal. Já as atividades fim, principalmente devido à independência funcional, apresentam alta descentralização horizontal, princípio marcante de estruturas com alto potencial de flexibilidade.

4.3.3.4 Regulação da tomada de decisão

O último indicador da subdimensão processos de regulação diz respeito à regulação da tomada de decisão, que se divide em dois subindicadores: delegação e participação. Quanto maior for o nível destes fatores, maior o potencial de flexibilidade da organização (VOLBERDA, 1998).

Especialmente neste indicador, optou-se por analisar os dois subindicadores de forma conjunta. Portanto, o roteiro de entrevista utilizado como base para a coleta dos dados primários questionou se o poder de tomada de decisão é alto, sendo que a análise da delegação e da participação foi desenvolvida a partir desta resposta.

4.3.3.3.1 Delegação e participação

Referente à atividade fim, o Promotor de Justiça discorre que o poder de tomada de decisão é extremamente alto e está centralizado no membro responsável pelo caso:

> A decisão é tomada única e exclusivamente pelo Promotor de Justiça, também devido à independência funcional. É o Promotor que assina toda a documentação. É claro que talvez alguma coisa administrativa, os servidores têm alguma independência, mas em questões jurídicas não.

O Secretário-Geral do Ministério Público, que também é Promotor de Justiça, cita que:

> na atividade fim, o poder de tomada de decisão está centralizado na mão do Promotor de Justiça. Ainda que seja evidente que a decisão dele, ou a inércia em agir em determinado caso, possa ser penalizada por falta disciplinar, pois o Promotor de Justiça tem o poder/dever de fazer. Ele não tem só o poder, ele tem também o dever. A decisão é dele, mas ele pode responder por isto.

Assim, apesar de possuir independência funcional e, consequentemente, alto poder de tomada de decisão, identifica-se que os membros possuem algumas responsabilidades, questões estas que são

fiscalizadas pelos órgãos da Administração Superior e Execução, como o Colégio de Procuradores, Conselho Superior do Ministério Público e Corregedoria-Geral do Ministério Público. O Secretário-Geral do Ministério Público complementa, ainda, esclarecendo que a centralização do processo de tomada de decisão é alto também na atividade meio:

> Eu vejo que é alta. Existem algumas decisões que estão concentradas na mão do Secretário-Geral, existem decisões que estão concentradas por delegação na mão do Subprocurador-Geral de Justiça Para Assuntos Administrativos, principalmente quando são aspectos administrativos, e há decisões que só o Procurador-Geral de Justiça pode tomar.

Em consonância com o relato acima, o Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos concebe que:

> Eu diria que nós conseguimos diminuir bastante, mas ainda é alta. Mas, por exemplo, na questão de espaço físico, que precisa de manutenção, de reforma, de ampliação... Nós constituímos uma Comissão, que se reúne periodicamente, para cuidar desta questão, principalmente porque envolve várias áreas. Uma necessidade de reforma vai depender de um processo da Coordenadoria de Operações, que vai ter que fazer o processo licitatório que também depende de várias outras áreas, como a Engenharia, a TI, a área de segurança institucional... O planejamento precisa ter sido ouvido pra saber se tem previsão orçamentária, o financeiro, etc. O que nós fizemos foi trazer todos estes agentes para uma mesma mesa e discutimos se vamos fazer ou não, qual a prioridade, enfim, discutimos todos os aspectos destas solicitações. Estas Comissões agilizam bastante e descentralizam o processo de tomada de decisão, mas em termos gerais ainda é alta por causa da responsabilidade do Procurador-Geral enquanto gestor do MPSC.

O Procurador-Geral de Justiça confirma as prerrogativas apresentadas pelo Secretário-Geral do Ministério Público e pelo

Subprocurador-Geral de Justiça Para Assuntos Administrativos quando relata que a centralização da tomada de decisão

> [...] acaba recaindo, na grande maioria das vezes, na pessoa do Procurador-Geral ou nos Subprocuradores, conforme são delegadas as atribuições. Mas a discussão e o consenso desta decisão é partilhada, pelo menos de minha parte. Eu tenho procurado partilhar com a assessoria e inclusive com outros órgãos (Colégio de Procuradores, Conselho, etc.). Eu parto do principio que quanto mais pessoas forem ouvidas, menor é a chance de erro. Claro que a decisão final, quem tem que assinar o documento ou o cheque é o Procurador-Geral, inclusive ele foi eleito para isto e não pode fugir desta responsabilidade, eu tenho plena consciência disto, mas eu sempre busco ouvir o máximo de pessoas.

Pode-se constatar que a Coalizão Dominante do MPSC preocupa-se em aumentar a participação de membros e servidores do processo de tomada de decisão. Ainda que seja unânime a conclusão que a delegação é baixa, uma vez que a tomada de decisão é centralizada, na grande maioria dos casos, no Procurador-Geral de Justiça.

O Coordenador-Geral Administrativo colabora com esta prerrogativa quando detalha que: “Aqui ela é alta, 100% alta. A decisão hoje é feita sempre pelo Procurador-Geral. Eu posso ter quinhentas mil ideias, mas todas elas eu preciso levar pra cima e elas serem autorizadas”. Ainda em relação às áreas administrativas, a Coordenadora de Planejamento acredita que a centralização da tomada de decisão é alta e acrescenta que:

> [...] existem algumas situações que a tomada de decisão é descentralizada para níveis hierárquicos inferiores. Mas acredito que é centralizada na Administração Superior e, em relação à área administrativa, o Coordenador-Geral Administrativo tem certo poder de tomada de decisão, mas acho que ele também leva bastante coisa para a Administração Superior tomar a decisão.

No que diz respeito à estrutura dos Centros de Apoio Operacional, percebe-se que a tomada de decisão também é centralizada, principalmente, na figura do Procurador-Geral. Isto pode ser justificado pelo fato destas Coordenadorias serem subordinadas à Administração Superior e serem Órgãos de Apoio, isto é, não executam questões judiciais. Contudo, apura-se alta participação dos Centros de Apoio Operacional no processo de tomada de decisão do Procurador-Geral, como pode ser visto no comentário do Coordenador-Geral dos Centros de Apoio Operacional:

> Eu diria que aqui nos Centros de Apoio nós tomamos decisões em consenso, a regra é essa. As questões mais relevantes nós sempre passamos pela reunião do Conselho dos Coordenadores, se debate lá e aquilo que se extrair passa a ser a decisão que será seguida. Agora, como nós não temos poder decisório quanto à execução, então a gente leva, por exemplo, ao Procurador-Geral e fala: "Olha, é conveniente celebrar um Termo de Cooperação Técnica com os Bombeiros para fiscalizar os hotéis". Definimos aqui que isso é conveniente, então vamos levar a proposta ao Procurador-Geral. Nós demos todos os subsídios, mas quem bate o martelo é ele porque ele é o órgão de execução, é ele quem representa a Instituição, etc. Mas somos nós que levamos todas as propostas, a fundamentação, enfim.

Diante do exposto, denota-se que o processo de tomada de decisão da Administração Superior, especialmente nas ações relacionadas à atividade meio, está centralizado na Coalizão Dominante Formal do MPSC. No entanto, é importante ressaltar a existência de algumas ações que buscam aumentar a participação na tomada de decisão, seja por meio da criação de Conselhos ou Comissões que visam unificar diversos órgãos e setores em busca de um entendimento comum ou por consultas ao Colégio de Procuradores, ao Conselho de Procuradores, aos Centros de Apoio Operacional e à própria equipe subordinada ao Procurador-Geral. Esta prerrogativa foi confirmada por inúmeros indivíduos, independente de ser membro ou servidor e independente do nível hierárquico ou do cargo ocupado.

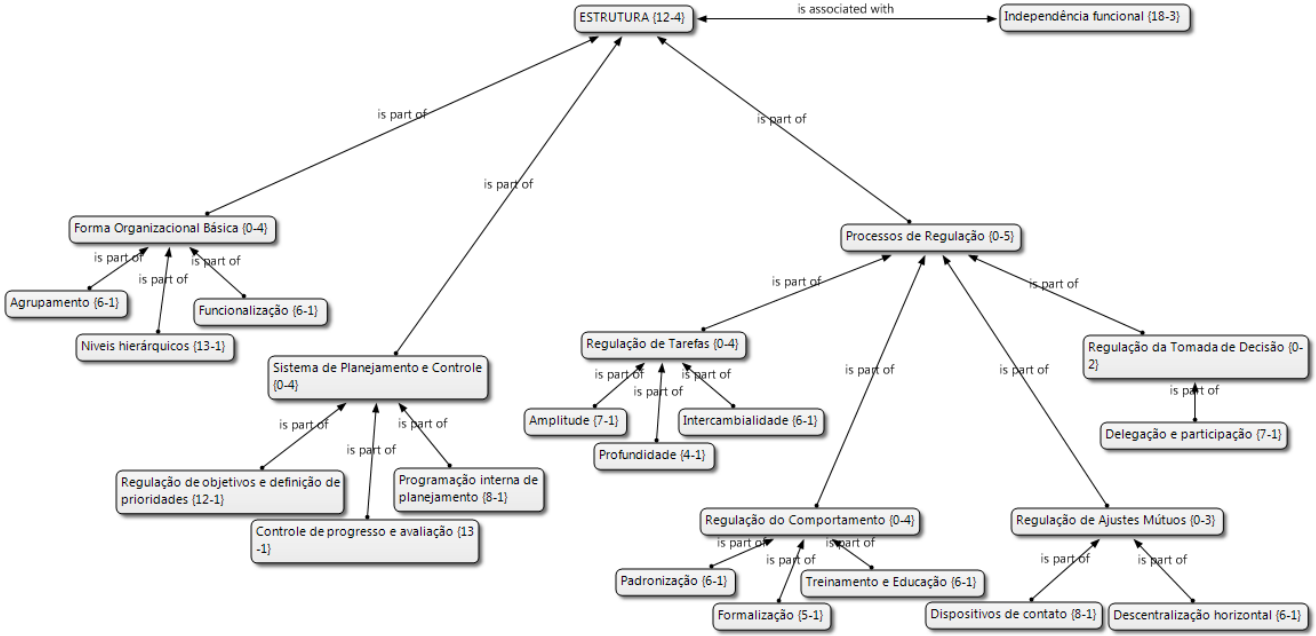
Já em relação à área fim, pode-se concluir que a centralização da tomada de decisão está pontualmente nos Promotores e Procuradores de

Justiça. Em alguns casos é possível haver a participação da equipe jurídica, inclusive propondo algumas resoluções, mas a decisão final é sempre do membro responsável pelo caso, até mesmo porque ele é quem precisa assinar qualquer documento relacionado à execução. Este fato também é fortemente influenciado pela prerrogativa da independência funcional, haja vista que cada membro pode tomar sua decisão, única e exclusivamente, de acordo com a legislação, não tendo qualquer interferência interna e externa.

Deste modo, infere-se que tanto a atividade meio quanto a atividade fim possui baixa delegação e alta participação, ainda que esta equação resulte na constatação de um poder de tomada de decisão altamente centralizado. No primeiro caso, a tomada de decisão está basicamente nas mãos do Procurador-Geral de Justiça, enquanto no segundo, o poder está nos Promotores e Procuradores de Justiça.

A Figura 30 ilustra as categorias de análise utilizadas para avaliar a estrutura organizacional do MPSC:

Figura 30 – Estrutura organizacional do MPSC



Fonte: Elaborado pelo autor (2014).

Percebe-se que as prerrogativas legais do MPSC, especialmente a independência funcional, interferem nos elementos que compõe a estrutura organizacional. Além disto, por ser uma organização de caráter público, a Instituição tende a ter maior controle e rigidez nos seus processos internos, o que acaba influenciando a estrutura organizacional de forma global.

Principalmente devido à independência funcional, tornou-se necessário avaliar a estrutura organizacional do MPSC a partir de dois serviços básicas prestados: atividade fim e a atividade meio. As atividades fim estão relacionadas com o papel de execução da Instituição, enquanto as atividades meio referem-se ao apoio destas ações d execução.

A estrutura organizacional relacionada à atividade meio possui características basicamente mecânica. O agrupamento funcional, os muitos níveis hierárquicos, a alta funcionalização, o detalhamento da programação interna de planejamento, a deliberação do controle de progresso e avaliação, a estreita amplitude da tarefa, e simples profundidade da tarefa, a alta padronização do comportamento, a baixa descentralização horizontal e a baixa delegação na tomada de decisão são indícios do baixo potencial de flexibilidade estrutural do MPSC.

Em contrapartida, a estrutura organizacional da atividade fim possui predominantemente alto potencial de flexibilidade, sendo que o agrupamento por mercado alvo, a regulação de objetivos e definição de prioridades rudimentar, a ampla amplitude da tarefa, a complexa profundidade da tarefa, a alta intercambialidade, a baixa formalização do comportamento, o treinamento e educação artífice, a forma natural dos dispositivos de contatos, a alta descentralização horizontal e a alta participação na tomada de decisão são os indicadores que compõe os indícios desta aproximação do organicismo.

O Quadro 4 ilustra as análises dos elementos da estrutura organizacional do MPSC, sendo que os elementos destacados em azul são características marcantes do mecanicismo e em amarelo do organicismo.

Quadro 4 – Potencial de flexibilidade estrutural do MPSC

SUB-DIMENSÃO	INDICADOR	ATIVIDADE MEIO	ATIVIDADE FIM
Forma organizacio-	Agrupamento	Funcional	Mercado alvo
	Níveis hierárquicos	Muitos/Alta	Muitos/Alta

nal básica	Funcionalizacão	Alta	Alta
Sistema de planejamento e controle	Regulação de objetivos e definição de prioridades	Rudimentar	Rudimentar
	Programação interna de planejamento	Elaborado	Elaborado
	Controle de progresso e avaliação	Elaborado	Elaborado
Processos de regulação	Regulação de tarefas		
	1. amplitude da tarefa	Estreita	Ampla
	2. profundidade da tarefa	Simples	Complexa
	3. intercambilidade	Alta	Alta
	Regulação do comportamento		
	1. Padronização	Alta	Alta
	2. Formalização	Baixa	Baixa
	3. Treinamento e educação	Artífice	Artífice
	Regulação de ajustes mútuos		
	1. Dispositivos de contatos	Forma natural	Forma natural
	2. Descentralização horizontal	Muito unidos	Pouco unidos
	Regulação da tomada de decisão		
	1. Delegação	Baixa	Baixa
	2. Participação	Alta/participativa	Alta/participativa

Fonte: Elaborado pelo autor (2013).

No âmbito geral, conclui-se que a estrutura organizacional do MPSC possui baixo potencial de flexibilidade, ainda que haja alguns indícios de organicismo, tanto na atividade meio quanto na atividade fim. Entretanto, como se trata de uma organização pública, entende-se que estas características estão de acordo com o ambiente na qual a Instituição atua, isto é, um ambiente relativamente estável. Tal fato

torna-se ainda mais importante que as características da própria estrutura organizacional (SVEIBY, 1992; HALL, 2004; HREBINIAK, 2006; MINTZBERG, 2008).

Oportuno enfatizar que a microestrutura da atividade fim, apesar de possuir maior potencial de flexibilidade que a atividade meio, ainda não pode ser considerada uma organização em rede (QUINN; ANDERSON; FINKELSTEIN, 2001), uma autogestão (HAMEL, 2011), uma *Adhocracia* (MINTZBERG, 2008) ou até mesmo uma estrutura orgânica (VOLBERDA, 1998). Isto porque muitos elementos da microestrutura da atividade fim, sobretudo nas Promotorias de Justiça, ainda estão relacionadas com a estrutura organizacional global da Instituição, que possui fortes indícios de mecanicismo.

O conjunto destas partes básicas que compõe a estrutura organizacional do MPSC pode ser reconhecido como uma burocracia profissional, uma vez que possui cúpula estratégica, núcleo operacional e assessoria de apoio relativamente desenvolvidas, sendo a tecnoestrutura e a linha intermediaria menos estruturadas. Constata-se a predominância de padronização nas habilidades, principalmente na atividade fim, portanto, a Instituição detém profissionais altamente capacitados, especializados e com autocontrole nas suas atividades. Trata-se de uma estrutura característica de ambientes complexos, neste caso, sendo os Promotores e Procuradores de Justiça os principais atores no processo produtivo da organização (MINTZBERG, 2008).

Ainda, verifica-se que o MPSC pode ser considerado uma organização de grande porte. Logo, o baixo potencial de flexibilidade pode estar relacionado com o tamanho, haja vista que a literatura aponta que quanto maior a organização, maior a centralização (HALL, 2004; MINTZBERG; QUINN, 2001; HREBINIAK, 2006). Além disto, o tamanho da organização tende a aumentar a necessidade de supervisão e formalização do comportamento, conforme a Instituição se caracteriza (HALL, 2004). Ademais, quanto maior o tamanho da organização, maior a tendência da estrutura ser mais elaborada e, consequentemente, mais especializada são as atividades (MINTZBERG, 2008).

Outro fato que merece destaque é o uso de tecnologias na prática do MPSC, que pode impactar a centralização da organização. Pôde-se perceber que a Instituição se utiliza de diversos sistemas de informação, dentre eles o SIG-MP, o BSC, o *QlickView*, o IGestão e o MídiaSocial. A utilização destes sistemas pode aumentar o controle, o que tende a influenciar os processos de regulação (HALL, 2004; MINTZBERG; QUINN, 2001; HREBINIAK, 2006; MINTZBERG, 2008).

Ademais, verifica-se que a estrutura organizacional do MPSC, especialmente na atividade meio, possui uma cadeia de comando longa, o que tende a retardar o processo de tomada de decisão, principalmente porque este poder está centralizado no Procurador-Geral de Justiça (CERTO; PETER, 2005).

Portanto, concluída a avaliação da estrutura organizacional do MPSC com base no referencial metodológico de Volberda (1998), o que responde ao terceiro objetivo específico da presente dissertação, torna-se oportuno destacar a relação entre os dois constructos da pesquisa.

4.4 RELAÇÃO ENTRE ESTRATÉGIA E ESTRUTURA

No decorrer deste capítulo abordou-se os detalhes da fase de formulação e da fase de implementação do planejamento estratégico e avaliou-se a estrutura organizacional deste estudo de caso. Torna-se possível, então, inferir sobre a relação entre os dois constructos. Entretanto, antes de responder ao quarto e último objetivo específico desta dissertação, torna-se oportuno demonstrar alguns achados de pesquisa que são mais amplos que a relação entre os elementos da estrutura organizacional e as fases do processo de planejamento estratégico e ajudam a entender o esforço de pesquisa. Inclusive, estes eventos impactam diretamente nas categorias de análise do último objetivo específico, até mesmo por isto optou-se por apresentá-las nesta oportunidade.

4.4.1 Constatações e fatos

Estes achados de pesquisa, juntos, compõem uma das principais conclusões da presente dissertação: a estratégia tanto influencia quanto é influenciada em algum momento pela estrutura organizacional. Destarte, a subseção está constituída em quatro tópicos que apresenta determinados acontecimentos na realidade do MPSC, a saber: o planejamento estratégico é formulado com base em uma estrutura organizacional já existente; a estrutura organizacional define a coalizão dominante formal e indiretamente determina se o planejamento estratégico será ou não desenvolvido; a estrutura organizacional pode limitar a execução da estratégia; e, por fim, dentre as alterações decorrentes do planejamento estratégico constam os próprios ajustes na estrutura organizacional.

4.4.1.1 Estrutura embasa o planejamento estratégico

A primeira categoria de análise desta seção visa demonstrar que o Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022 foi formulado com base em uma estrutura organizacional já existente. Conforme detalhado na subseção que abordou o processo de formulação, constata-se que os objetivos estratégicos, sobretudo aqueles vinculados à perspectiva de impacto social, foram desenvolvidos de acordo com as Coordenadorias dos Centros de Apoio Operacional.

Como estas Coordenadorias atuam nas especialidades de atuação do MPSC, logicamente estes objetivos estão de acordo com as demandas da Instituição, como esclarece o Coordenador-Geral Administrativo:

> [...] ainda que o grande viés seja a atividade fim, porque hoje as Promotorias especializadas estão estruturadas de acordo com os Centros de Apoio Operacional. Há um alinhamento entre as especialidades das Promotorias e os Centros de Apoio.

Deste modo, há um objetivo estratégico para cada Centro de Apoio Operacional. Estas Coordenadorias desenvolvem programas para que os Promotores e Procuradores de Justiça que atuem naquela determinada especialidade possam atuar e fortalecer determinada temática. Justamente por isto que os Centros de Apoio Operacional são considerados Órgãos de Apoio, sendo que quem executa estas ações são os membros que atuam na atividade fim do MPSC. O desenvolvimento, acompanhamento e controle destes programas, que juntos vão alcançar um determinado objetivo estratégico, é responsabilidade das Coordenadorias dos Centros de Apoio Operacional, como enfatiza o Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos:

> [...] eu vejo que o fato dos objetivos estratégicos de impacto social estarem totalmente vinculados aos Centros de Apoio Operacional demonstra também esta relação entre uma estrutura que já havia com esta parte de formulação do Planejamento Estratégico, e também da parte de implementação, uma vez que ela é também realizada pelos Coordenadores dos Centros de Apoio Operacional.

O Coordenador-Geral Administrativo ajuda a explicar esta relação:

> Os objetivos estratégicos foram formulados visando justamente atender a uma estrutura, que está dividida em Centros de Apoio Operacional, que pudesse ter estes controles. Na realidade os Centros de Apoio estão de acordo com as atividades fins, o planejamento estratégico está de acordo com os Centros de Apoio e consequentemente com as atividades fins do MPSC.

Segundo a Coordenadora de Planejamento, o planejamento estratégico está integrado com a estrutura organizacional:

> Acho que está bem alinhado com a estrutura organizacional, até porque a base está na estrutura, é a partir dali que o planejamento estratégico é realizado. [...] Nós já tínhamos esta ideia de trabalhar por área de atuação até para ficar uma coisa bem clara e bem definida e para os programas não se misturarem, até porque já existiam programas dentro de cada área... Porque essa estrutura de separação já existia, todos os Centros de Apoio Operacional, com os seus programas. Então a gente só adequou os objetivos estratégicos e vinculamos cada objetivo a um Centro de Apoio Operacional. E eu vejo isso como uma integração entre o planejamento estratégico e a estrutura.

Na realidade, os Centros de Apoio Operacional já existem antes mesmo do primeiro planejamento estratégico desenvolvido pela Instituição. O fato é que algumas estratégias, preponderantemente emergentes, já eram realizadas pelos Centros de Apoio Operacional, ainda que não fossem tão estruturadas como as atuais. O Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos contribui na explanação desta prerrogativa:

> Na época em que se começou a criar este modelo de Centros de Apoio não se imaginava em planejamento estratégico e vendo aonde ele

> chegou... Acredito até que já era uma estratégia, mas não pensada como um planejamento estratégico em si. E hoje este modelo embasa praticamente grande parte do planejamento estratégico.

Igualmente, o Promotor de Justiça entrevistado declara que em decorrência do Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022 ter sido formulado com base em uma estrutura organizacional já existente, há uma integração entre os dois constructos:

> Sim, até porque não teria razão de não estar... Quando se fez as primeiras reuniões, se trabalhou quais são os objetivos do MPSC e em cima destes objetivos foram traçados as estratégias, as ações, as metas, mas principalmente os objetivos. Então ele teria que estar alinhado com a nossa estrutura organizacional, que talvez ainda não seja a ideal, algumas coisas a gente precisa melhorar, obviamente, mas tem que ser feito em cima dela. Porque se fosse feito de uma forma contrária, o próprio planejamento estratégico corria o risco de não chegar a lugar nenhum.

Contudo, vale evidenciar o relato do Secretário-Geral do Ministério Público, que acentua que este embasamento não se trata de uma definição arbitrária. Na verdade, os Centros de Apoio Operacional atuam em temas prioritários de acordo com a atribuição do MPSC, sendo que o fato dos objetivos estratégicos de impacto social estarem vinculados a estas Coordenadorias é mais uma questão de demanda da Instituição do que uma simples escolha de formular objetivos apenas para vincular a um determinado Centro de Apoio.

> O que eu vejo é que os objetivos não foram criados em cima de uma estrutura que já existia. Na minha concepção, o Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022 foi criado a partir de uma necessidade de Instituição. Ou seja, o que a Instituição deseja e o que a Instituição pretende lá na frente. Por exemplo, vamos criar este objetivo porque nós temos este ou aquele Setor na Procuradoria... Não, eu acredito que não foi feito assim! Eu acho que os objetivos foram traçados e a estrutura organizacional deve acompanhar essa

> evolução, ou seja, se ela não esta adequada ela tem que se adequar. E isso é mais ou menos aquilo que a Comissão é responsável de fazer, ou seja, corrigir rumos para que os objetivos sejam alcançados. E este corrigir rumos pode ser inclusive a reestruturação da parte administrativa do MPSC. A criação da própria Comissão já é um exemplo disto.

O Procurador-Geral de Justiça segue esta linha de raciocínio e afirma que as Coordenadorias dos Centros de Apoio Operacional é uma estratégia para englobar as principais especialidades de atuação do MPSC.

> Acho que isto foi natural, pois quando se cria um Centro de Apoio é porque aquilo é uma prioridade institucional... É uma área de demanda muito grande, então nós temos que ter esta estrutura de apoio para atender a estas atividades. Eu acredito que estes objetivos foram formulados naturalmente de acordo com estas Coordenadorias.

A ótica do Secretário-Geral do Ministério Público e do Procurador-Geral de Justiça faz todo o sentido na realidade da Instituição e merece destaque, entretanto, mesmo tendo em vista as causas e consequências da relação entre os Centros de Apoio Operacional e as demandas emergentes da Instituição, o fato é que o Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022 está embasado na estrutura organizacional.

Cada objetivo estratégico relacionado à perspectiva impacto social está vinculado a uma Coordenadoria dos Centros de Apoio Operacional, a saber:

a) Centro de Apoio Operacional dos Direitos Humanos e Terceiro Setor -garantir acesso aos direitos fundamentais e sua efetividade;
b) Centro de Apoio Operacional do Consumidor - promover a proteção dos direitos coletivos dos consumidores;
c) Centro de Apoio Operacional do Controle de Constitucionalidade - promover a defesa da constitucionalidade em face de leis e atos normativos municipais e estaduais;

d) Centro de Apoio Operacional Criminal - qualificar a atuação do Ministério Público no enfrentamento da criminalidade;
e) Centro de Apoio Operacional da Infância e Juventude - promover e defender os direitos e garantias infantojuvenis;
f) Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente - assegurar a defesa e a proteção do meio ambiente urbano e rural e o desenvolvimento sustentável;
g) Centro de Apoio Operacional da Moralidade Administrativa - combater a corrupção e defender com eficiência o patrimônio público e a moralidade administrativa;
h) Centro de Apoio Operacional da Ordem Tributária - prevenir e reprimir a sonegação fiscal nos âmbitos estadual e municipal.

Cada um destes Centros de Apoio Operacional é composto por uma Coordenadoria e já eram estruturados desta forma antes do desenvolvimento do planejamento estratégico.

Já os objetivos estratégicos relacionados às demais perspectivas não estão relacionados com a estrutura organizacional de forma tão explicita, ainda que estejam focados em determinados elementos da estrutura, como se destacam os objetivos estratégicos que visam ter pessoal qualificado e em número suficiente e tornar os processos de gestão mais efetivos. O Secretário-Geral do Ministério Público profere que o que se busca é que a estrutura englobe todos os objetivos estratégicos, independente de ser atividade fim ou meio:

> Hoje a ideia da estrutura organizacional do MPSC é que todos os objetivos que foram traçados no Planejamento Estratégico devem ser absorvidos por aqueles órgãos internos que tem alguma relação com aquele tipo de atividade. E não apenas na atividade fim, porque às vezes um Centro de Apoio Operacional pode necessitar de alguma informação de um Órgão Administrativo. Por exemplo, a COAD pode ter uma informação que seja essencial para que um Coordenador do Centro de Apoio Operacional possa implementar uma iniciativa estratégica que está sob sua responsabilidade. Então o que eu entendo é que a estrutura organizacional deve estar trabalhando de forma sincronizada para que se possa implementar os objetivos do planejamento estratégico.

Nesta linha de raciocínio, não parece haver dúvidas que quando as estratégias são formuladas com base em uma estrutura organizacional já existente ou possível de ser alterada, a execução destas estratégias tendem a se tornar, no mínimo, menos difíceis.

Deste modo, conclui-se que o Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022 foi formulado com base na estrutura organizacional da Instituição. Justamente em decorrência disto, a coalizão dominante acredita que a atual estrutura organizacional facilita a implementação do planejamento estratégico. Para explicar o motivo deste entendimento, o Procurador-Geral de Justiça cita alguns dos elementos da estrutura organizacional: “Acredito que ela facilita porque você tem justamente a delegação e a transferência de responsabilidades pela execução das ações”.

Neste contexto, a Coordenadora de Planejamento acentua alguns elementos e detalha como a atual estrutura da Instituição promove o Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022:

> Acho que a estrutura organizacional facilita totalmente. Acredito que ela está bem definida, os níveis hierárquicos bem claros, a própria Administração Superior... Eu acho que a estrutura está bem trabalhada, está bem formalizada. E acho que isso ajuda o planejamento estratégico porque tu sabes onde tu vais colocar um programa, um projeto, onde tu vais inserir aquela ação. Para cada objetivo da área meio, por exemplo, tu já sabes quem são os responsáveis por eles. Talvez se não tivesse uma estrutura tão bem definida, fosse necessário fazer um estudo mais aprofundado para ver qual seria a área pertinente para aquele objetivo.

Especialmente em decorrência do organograma é possível compreender de forma mais consistente a atribuição de cada órgão ou setor. Logo, após detalhar como cada área pode contribuir para a implementação do planejamento estratégico, o Procurador de Justiça entrevistado enfatiza que sem dúvidas “a estrutura promove a implementação”.

O relato do Secretário-Geral do Ministério Público também segue este raciocínio:

> Eu entendo que ela ajuda e ajuda muito. É como eu digo, isto é um processo evolutivo. Como o planejamento estratégico do MPSC ainda é muito recente e com todas aquelas dificuldades que nós já comentamos, eu acredito que hoje ele está um pouco mais enraizado. O que eu vejo é que cada um dos setores está mais comprometido com o Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022. Todas as Coordenadorias acabam induzindo para aquele objetivo que foi traçado dentro da linha de atuação de cada um deles. Então, eu vejo que hoje nós temos servidores e membros de muita qualidade e que vêm desenvolvendo uma atividade muito interessante e contributiva para o sucesso do nosso planejamento estratégico.

Ademais, o Promotor de Justiça entrevistado comenta que estrutura organizacional ajuda a organização a assimilar a realidade em que se atua:

> Ela facilita em partes, porque quando a gente busca os objetivos dentro da atividade fim de cada órgão é necessário ver o que se busca e qual o serviço que a gente quer prestar, o que a gente poderia melhorar... E dentro disto a gente tem que trabalhar com a estrutura atual. Então ela facilita porque a gente trabalha com uma realidade.

Evidentemente que a estrutura organizacional não é fixa ou estática, ela está em constante mudança (RANSON; HININGS; GREENWOOD, 1980; SEWELL, 1992; HALL, 2004). Justamente por isto que entender o ambiente e a realidade de atuação da Instituição torna-se um princípio básico para a estrutura organizacional, uma vez que é necessário realizar correções e aperfeiçoamentos sempre que oportuno. O caso do MPSC não é diferente, pois a estrutura organizacional do MPSC, inclusive, já foi alterada visando promover a implementação do planejamento estratégico, conforme ressalta o Coordenador-Geral Administrativo: “Hoje ela facilita. Como eu falei, ano passado quando se fez a adequação de toda a estrutura foi para facilitar a implementação do Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022”.

Para o Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos, o desafio não está na estrutura, mas, sim, no

envolvimento das pessoas que a compõe: “Ela facilita. Ainda que a promoção decorra mais da vontade de quem está gerindo, porque se deixar apenas a estrutura e o planejamento, sem que haja a vontade, nada vai acontecer”. Este entendimento possui bastante proximidade com a concepção de Sewell (1992). Isto porque a estrutura organizacional, ao mesmo tempo em que molda o comportamento dos indivíduos, é moldada pelas mesmas, ou seja, constitui e é constituída simultaneamente.

Assim, apesar de considerar que a estrutura organizacional está integrada com o planejamento estratégico e, consequentemente, promover sua implementação, deve-se ressaltar o desafio de sensibilizar os indivíduos a participarem ativamente de todo o processo, principalmente devido à prerrogativa da independência funcional. Neste sentido, o Coordenador-Geral dos Centros de Apoio Operacional acredita que a dificuldade não está na estrutura, está na sua composição, isto é, nos funcionários, sejam eles membros ou servidores.

> Dificultar eu acho que não, porque não é a estrutura em si que eu vejo como um embaraço maior. O embaraço maior que eu vejo é na postura das pessoas que integram esta estrutura, os hábitos, os valores, os métodos de trabalho, etc. O problema está mais nas pessoas do que na própria estrutura.

Parece ser consenso entre a coalizão dominante da Instituição que a estrutura organizacional promove a implementação do Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022. Entretanto, torna-se oportuno ressaltar que o tema discutido na seção “Responsável pela formulação e execução”, mais especificamente na dificuldade encontrada na sensibilização dos membros, voltou a ser citado pelos sujeitos de pesquisa quando questionados se a atual estrutura dificulta ou facilita o planejamento estratégico.

Apesar de a independência funcional ser uma dos componentes que torna a estrutura organizacional mais complexa, percebe-se o intuito da coalizão dominante e dos envolvidos com o Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022 em integrar o processo com a própria estrutura, inclusive, formulando objetivos estratégicos com base em determinadas Coordenadorias, como é o caso dos objetivos estratégicos de impacto social.

Outro achado de pesquisa que merece destaque está configurado a partir de uma categoria de análise denominada “Estrutura organizacional determina a coalizão dominante formal”, tema abordado na próxima subseção.

4.4.1.2 Estrutura determina a CDF

Dentre outras atribuições, a estrutura organizacional distribui o poder, divide os níveis hierárquicos, determina os processos internos e distingue o trabalho da organização (VOLBERDA, 1998; HALL, 2004; MINTZBERG, 2008). Principalmente em decorrência da divisão dos níveis hierárquicos, pode-se afirmar que esta define quem está no poder. Deste modo, a estrutura organizacional influencia a estratégia, justamente porque é ela que estabelece quem vai participar do processo estratégico e como ele será constituído, ou seja, o planejamento estratégico é delineado por quem está no topo (KICH; PEREIRA, 2011a).

Considerando as características do Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022, especialmente a abertura à participação de todos os funcionários e a forma de composição da Comissão de Planejamento Estratégico, percebe-se que a estrutura determina o processo de tomada de decisão e a condução de todo o processo de planejamento estratégico, ainda que as diretrizes tenham sido definidas por indivíduos de todos os níveis hierárquicos por meio da realização dos Encontros Regionais. Deste modo, entende-se que a estrutura organizacional, a partir do momento que formaliza o nome do Procurador-Geral de Justiça, impacta diretamente no processo de planejamento estratégico.

Além disto, tendo em vista o processo histórico do planejamento estratégico na realidade do MPSC, identifica-se um período de ruptura. O primeiro planejamento estratégico realizado na Instituição ocorreu em 1999, na gestão do Procurador de Justiça José Galvani Alberton. Reconduzido em 2001, ele deu continuidade ao processo de planejamento estratégico até 2003, data em que houve nova eleição. Nesta ocasião, o Procurador de Justiça Pedro Sérgio Steil foi eleito Procurador-Geral de Justiça e desenvolveu a segunda edição do planejamento estratégico do MPSC. Ele foi reeleito em 2005, sendo que o planejamento estratégico serviu de base para a gestão durante todo o período de seu mandato. Em 2007, o Promotor de Justiça Gercino Gerson Gomes Neto foi eleito Procurador-Geral de Justiça e reconduzido ao cargo na eleição seguinte. Justamente entre os anos de 2007 e 2011, é possível identificar que a Instituição não utilizou uma

metodologia para formular suas estratégias, ou seja, houve uma interrupção do planejamento estratégico que vinha sendo utilizado desde 1999. Já em 2011, em nova eleição, o Promotor de Justiça Lio Marcos Marin assumiu a Procuradoria-Geral de Justiça e desenvolveu o Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022, isto é, a terceira edição do planejamento estratégico da Instituição. Importante enfatizar que o mandato do Procurador-Geral de Justiça é de dois anos, sendo possível apenas uma recondução (MPSC, 2009).

Deste modo, conclui-se que o desenvolvimento do planejamento estratégico é decidido pela maior coalizão dominante formal, no caso do MPSC, pelo Procurador-Geral de Justiça. Assim, como a coalizão dominante formal da Instituição entre 2007 e 2011 optou por não desenvolver ou continuar o planejamento estratégico neste período, consequentemente, houve uma interrupção do processo neste período.

Inclusive, o Coordenador-Geral Administrativo confirma este raciocínio e informa quem decidiu pela formulação do Planejamento Estratégico MSPC 2012-2022: “Na verdade, quem aprovou a decisão de se fazer foi o Procurador-Geral de Justiça”.

Assim, conforme profere Hall (2004), Pereira (2010) e Kich e Pereira (2011a), quem define se o planejamento será formulado é a maior coalizão dominante forma. Considerando que quem a estabelece é justamente a estrutura organizacional, entende-se que a estrutura influencia diretamente no processo estratégico. De acordo com os dados primários da presente dissertação, identifica-se que o Coordenador-Geral Administrativo e o próprio Procurador-Geral de Justiça concordam com esta prerrogativa.

Além disto, sabendo que os objetivos e iniciativas estratégicas do Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022 possuem responsáveis pela sua execução a prerrogativa de Hall (2004) e Certo e Peter (2005) fazem todo o sentido. Isto porque a realidade da Instituição demonstra a proximidade com a literatura, especialmente no que diz respeito à definição dos responsáveis e até mesmo a composição da Comissão responsável pelo acompanhamento da formulação e da implementação do atual planejamento estratégico.

A terceira categoria de análise em destaque neste contexto mais amplo visa identificar se por ventura alguma estratégia não foi executada devido à estrutura organizacional não comportá-la.

4.4.1.3 Estrutura pode inviabilizar a estratégia

Diante do exposto, conclui-se que a estrutura organizacional embasa muitas atividades decorrentes do planejamento estratégico, mas ela pode limitá-lo, por exemplo, por não ser capaz de comportar determinada iniciativa.

A partir do momento em que se determina o rumo a ser seguido pela organização, tornam-se necessários alguns ajustes em todo o processo interno, dentre eles, a estrutura organizacional. Justamente neste contexto que Chandler (1962) concebeu há mais de cinquenta anos que a estratégia impacta a estrutura. Trata-se de uma questão em constante discussão e a própria estratégia de integração vertical demonstra a forte necessidade de ajustar a estrutura em decorrência da formulação e implementação de uma estratégia (GALAN; SANCHEZ-BUENO, 2009; PORTER, 1980; NEIS; PEREIRA; COSTA, 2013).

Assim, buscou-se identificar se a estrutura organizacional do MPSC já restringiu a execução de alguma ação estratégica. O Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos relata que até agora não tem conhecimento sobre nenhum caso e complementa: "Muito pelo contrário, se a estrutura ainda não estiver devidamente adequada, a gente busca fazer a devida adequação para que determinada ação aconteça".

Contudo, mesmo considerando estes ajustes, nem sempre a estrutura organizacional é capaz de comportar a execução de determinada estratégia no seu sentido mais amplo, seja ela estruturada em objetivos, iniciativas ou ações estratégicas. O Coordenador-Geral dos Centros de Apoio Operacional destaca o ocorrido enquanto era Procurador-Geral de Justiça, entre 1999 e 2003:

> Eu me lembro de um programa... Na época que eu era Procurador-Geral de Justiça, eu cogitava colocar em operação e não deu exatamente sob este argumento. Eu cogitava implementar um programa denominado Promotorias de Justiça Itinerantes, que era um programa que preconizava o deslocamento de Promotores de Justiça para determinados locais mais isolados ou carentes, para ali oferecer os serviços que o MPSC poderia fazer. E eu ouvi muita gente falando: "não, mas nós não podemos, porque o Promotor de Justiça é inamovível, etc.". E ai eu sei que não emplacamos por uma restrição da nossa estrutura.

Torna-se oportuno ressaltar que as prerrogativas legais dos funcionários do MPSC são elementos característicos da estrutura organizacional. Neste sentido, o Promotor de Justiça entrevistado também cita um exemplo que a estrutura organizacional impossibilitou a implementação de uma estratégia:

> Sim, vou te dar um exemplo. Dentro deste planejamento estratégico e dentro do Centro de Apoio Operacional que eu estou vinculado, eu acredito que a gente tem uma das metas ali que a estrutura organizacional não vai comportar, que é o desmantelamento de facções ou grupos organizados. Isso não depende exclusivamente da gente. O que nós podemos fazer é talvez nos aproximarmos dos órgãos de segurança, principalmente da área de informação, e fazer esta intercambialidade de informações. Mas a nossa estrutura não permite porque o Promotor de Justiça de execução não tem acesso a todas as informações e também não tem total interferência em fatores externos.

Constata-se que apesar de constar no Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022, a estratégia de desmantelar as facções ou grupos criminais organizados pode não ser bem sucedida especialmente devido à estrutura organizacional não englobar as prerrogativas necessárias para sua execução, o que configura mais um caso em que a estrutura organizacional não comporta a implementação de determinada ação decorrente do processo estratégico da Instituição.

Sob outra perspectiva, o Procurador-Geral e a Coordenadora de Planejamento afirmam desconhecer casos em que a estratégia foi limitada em decorrência da estrutura organizacional. Em contrapartida, o Secretário-Geral do Ministério Público profere que o planejamento estratégico foi pensado a partir da necessidade da Instituição e não houve a preocupação em avaliar se determinada diretriz dificulta ou promove tais estratégias:

> Nas discussões deste planejamento estratégico eu te confesso que não vi nada relacionado a isso. Internamente, na atividade diária, é normal a gente avaliar. Isto rotineiramente até aparece. Mas não em termos dos objetivos. Os objetivos foram

> traçados pensando nas necessidades do MPSC e não da estrutura em si.

Portanto, alguns elementos relacionados ao Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022, como os indicadores, os responsáveis, as ações, os projetos ou programas até podem ter sido impactados por este motivo, mas os objetivos estratégicos permanecem os mesmos e acredita-se que serão alcançados. O Coordenador-Geral Administrativo concorda com o Secretário-Geral do Ministério Público e detalha como está ocorrendo este processo:

> O que eu observei é que no Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022 nós listamos várias iniciativas que foram pensadas para 2013 e outras ficaram no Banco de Projetos. Porque o pessoal está fazendo o seguinte: viu que aquilo que ele achou que poderia fazer e não está conseguindo, ele devolve para o Banco de Projetos e puxa outro. E isto é alterado no nosso acompanhamento, isto tudo passa pela Comissão de Planejamento.

Inclusive, no decorrer da coleta de dados da presente dissertação, pôde-se confirmar a declaração do Coordenador-Geral Administrativo e do Secretário-Geral do Ministério Público. Em uma das reuniões que trataram sobre o RGI 2013 e PGA 2014, determinado programa de um objetivo estratégico de impacto social foi interrompido. Este fato gerou um *Memo* denominado “Exclusão de um Programa Estratégico”, a saber:

> Na Reunião de Acompanhamento do Planejamento Estratégico discutiu-se a exclusão de um Programa Estratégico vinculado ao Centro de Apoio Operacional Criminal. Trata-se de um pedido do próprio Coordenador do Centro de Apoio Criminal e o motivo é que os resultados não foram o esperado e algumas ações dependem de órgãos externos. Segundo ele, o Centro de Apoio Operacional vai estruturar melhor este Programa para que em futuro próximo possa ser resgatado. Este processo foi aprovado pela Comissão de Planejamento que, nesta reunião, fez

> diversas indagações sobre o motivo da interrupção desta ação.

Deste modo, conclui-se que a implementação de determinada estratégia, no seu sentido mais amplo, pode ser impactada diretamente pelo fato da estrutura organizacional não ser capaz de comportá-la. Assim, se por um lado a literatura aponta a necessidade de ajustar a estrutura em decorrência da estratégia (CHANDLER, 1962; GALAN; SANCHEZ-BUENO, 2009), por outro este ajuste pode se tornar inviável e acabar por impossibilitar sua execução.

A necessidade das alterações fruto da formulação e implementação do planejamento estratégico é justamente o tema abordado na próxima subseção.

4.4.1.4 Alterações decorrentes do planejamento estratégico

As pesquisas de Chandler (1962) e Galan, Sanchez e Bueno (2009) demonstram que é comum que a implementação das estratégias impulsione a necessidade de ajustes em praticamente todas as áreas e esferas da organização. Tal fato faz ainda mais sentido quando se compreende que o planejamento estratégico interfere e engloba a organização como um todo (PEREIRA, 2010).

O caso do MPSC não se difere desta realidade, tanto é que no decorrer da presente dissertação, mais especificamente na seção que abordou a relação entre as tarefas e os objetivos estratégicos, pôde-se verificar que o Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022 interfere na Instituição de forma global, seja através dos ajustes na área de segurança institucional, no aperfeiçoamento da tecnologia e sistemas de informação, como o BIG DATA, o QlikView e a Sala de Situação, no reenquadramento de servidores e principalmente na criação de setores ou órgãos.

Inclusive, o Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos confirma que a própria Coordenadoria-Geral dos Centros de Apoio Operacional foi criada a partir do planejamento estratégico da Instituição, principalmente devido aos objetivos estratégicos de impacto social estarem vinculados aos Centros de Apoio Operacional, o que tende a sobrecarregar tais Coordenadorias. Neste panorama, percebe-se que o Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022 provoca mudanças na estrutura organizacional, assim como identificado no estudo de caso de Kich e Pereira (2011a).

É possível identificar que o Procurador-Geral de Justiça incentiva estes ajustes como forma de promover a implementação do Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022. Quando questionado se apoiaria a alteração na estrutura organizacional a fim de promover a execução de determinada ação estratégica, a maior coalizão dominante formal enfatiza que a estrutura já foi alterada em decorrência destes ajustes:

> Sim, isto já aconteceu e está acontecendo. Modificações na estrutura, criações de novos órgãos... E conforme as necessidades forem surgindo, eu acho que tem que ir adequando a Instituição para isto, inclusive a estrutura organizacional.

Portanto, constata-se que o Procurador-Geral de Justiça apoia as adequações necessárias. O Procurador de Justiça entrevistado também acentua que no seu mandato enquanto Procurador-Geral de Justiça incentiva os ajustes na estrutura organizacional:

> Eu acho que já. Na minha época sim, inclusive alguns destes Centros de Apoio Operacional foram criados na minha gestão como Procurador-Geral de Justiça. Vou te dar um exemplo bem claro, este Centro de Apoio Operacional - apontou para o Centro de Apoio Operacional da Ordem Tributária no organograma - ganhou autonomia no combate a sonegação devido à importância que se deu ao objetivo de combate à sonegação. É um exemplo de que um Centro de Apoio Operacional foi criado em função do alcance de um objetivo.

A criação e a estruturação das Coordenadorias dos Centros de Apoio Operacional tornam-se um exemplo típico da interferência do planejamento estratégico na estrutura organizacional da Instituição. Embora grande parte dos Centros de Apoio Operacional tenha sido formulado antes da primeira edição do planejamento, os dados secundários da presente pesquisa indicam que eles receberam mais autonomia e apoio para executar suas atribuições após a implementação do planejamento estratégico, especialmente devido aos objetivos estratégicos de impacto social estarem vinculados aos Centros de Apoio Operacional.

Além disto, a partir do momento em que o planejamento estratégico ajuda a definir o caminho a ser seguido pela organização, ele consequentemente indica quais órgãos ou setores devem ser expandidos ou reduzidos e, portanto, altera a estrutura organizacional. O exemplo proferido pelo Promotor de Justiça entrevistado segue justamente neste sentido:

> Ela vai influenciar dependendo das metas que forem aplicadas, porque a estrutura ela já está montada e vem se adaptando de acordo com a necessidade. A gente amplia a estrutura de determinados setores ou áreas de atuação e em outras está se reduzindo. Então a questão do planejamento estratégico vai justamente definir isso... Quanto mais a gente definir que vamos atuar nos direitos difusos, por exemplo, e menos como parecerista em processos que não há tanto interesse da sociedade. Então veja que o planejamento já vai ter este reflexo.

De acordo com o Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos, “a estrutura não estava bem preparada para o planejamento estratégico, mas já havíamos começado antes mesmo de o termos o concluído”. Ele complementa ainda destacando que a atual gestão está “dando continuidade para que ela se ajuste ao Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022”.

No entanto, como a estrutura organizacional do MPSC está formalizada em lei, toda e qualquer alteração na estrutura organizacional depende do desenvolvimento de um Projeto de Lei que deve ser submetida à Assembleia Legislativa. Este fato tende a dificultar os ajustes necessários, visto que há mais esforço de trabalho e tempo para que a estrutura seja realmente emergente, conforme as concepções de Ranson, Hinings e Greenwood (1980), Sewell (1992) e Hall (2004).

Na concepção do Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos, os recentes Projetos de Lei decorrem da preocupação em implementar as estratégias formuladas: “[...] inclusive os novos projetos de lei têm sido elaborados já visando o Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022”. A Coordenadora de Planejamento também enfatiza que a atual estrutura organizacional, representada no organograma discutido na primeira seção deste capítulo, já possui diversos ajustes em decorrência do planejamento estratégico:

> [...] na estrutura organizacional eu vejo que já houve mudanças. Em função até do Objetivo 19 - ter pessoal qualificado e em número suficiente - foi mandado pra Assembleia um Projeto de Lei, que já foi aprovado, foi criada a própria Gerência da Saúde, a Coordenadoria de Informação Social... Tudo isso pensando no planejamento.

Ademais, o relato do Coordenador-Geral Administrativo auxilia o detalhamento deste processo:

> Toda a lei que foi ano passado para a Assembleia revendo a estrutura organizacional foi provocada pelo Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022. A nova estrutura da área administrativa foi toda adequada para aquilo que estava desenhado no planejamento estratégico que previa... Por exemplo, o tratamento de saúde, esta questão de informação social, uma gerencia que vai cuidar de processos e competências, enfim, questões que surgiram durante o processo e foi encaminhada a lei propondo a nova estruturação sempre decorrente do planejamento estratégico. O próprio concurso público que sair agora decorre disto.

Além das criações ou alterações nos órgãos e setores da organização, o Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022 impulsionou o desenvolvimento de grupos informais e Comissões. O Promotor de Justiça entrevistado relata a realidade das Promotorias de Justiça em razão deste fenômeno:

> O exemplo que eu posso dar é que na nossa área especifica se criou um grupo. Nós temos hoje um grupo que, embora cada um permaneça com a sua atribuição natural dentro da sua Promotoria, tem essa missão de também determinar estratégias na área da execução penal.

A própria Comissão de Planejamento Estratégico configura esta premissa. O relato do Secretário-Geral do Ministério Público confirma esta conclusão:

> Ainda que a gente tenha um organograma, definido em lei, mas isto é algo muito vivo,

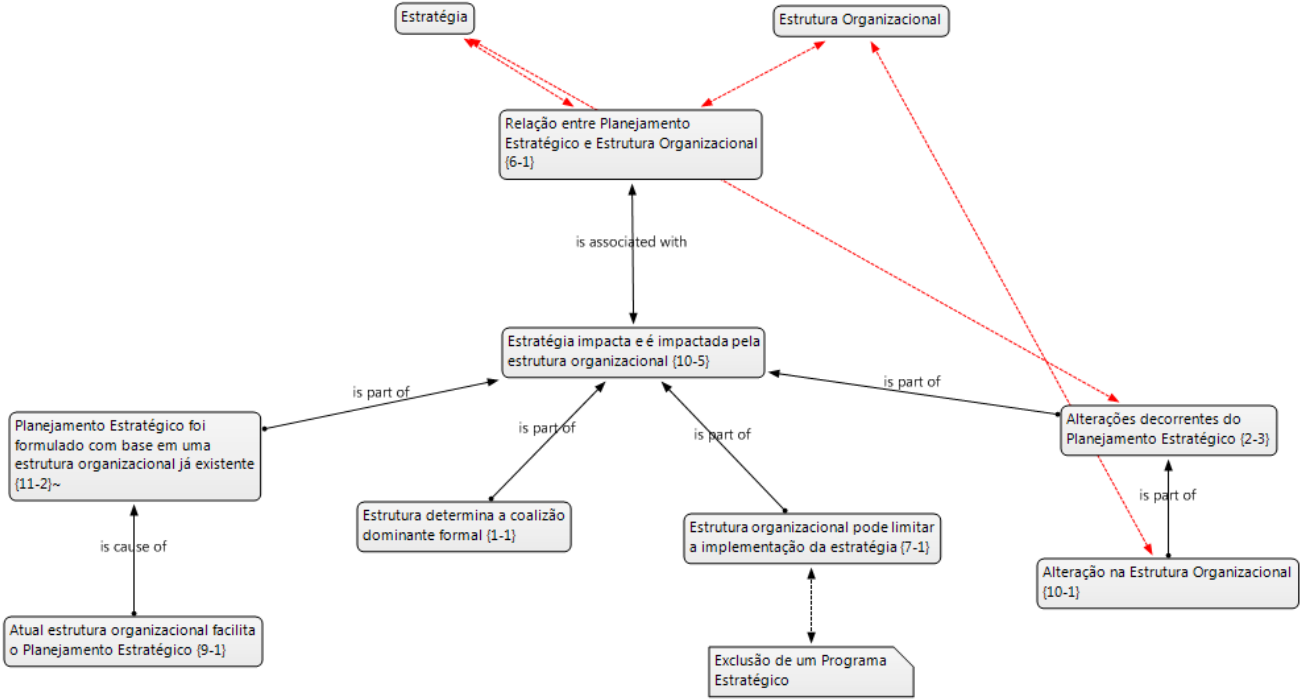
> porque hoje é assim, mas dependendo da nossa necessidade e atividade, a gente pode mudar, ainda que esteja em lei. Vai se levar a demanda para o Procurador-Geral e vai se pedir uma mudança de estrutura, porque ela existe para atender ao MPSC, se aquela estrutura já não atende mais ou pode ser absorvida por outra que é mais ampla, eu acho que não podemos manter uma estrutura assim. Então, o que eu penso que a estrutura organizacional tem a responsabilidade de se organizar para se atingir aqueles objetivos do Planejamento Estratégico.

Deste modo, constata-se que apesar da rigidez e formalização legal que estrutura organizacional do MPSC possui, ela é entendida como emergente, assim, não é estática e possui flexibilidade suficiente para ser ajustada de acordo com as necessidades da Instituição.

Portanto, é possível identificar que existe uma relação recíproca entre a estratégia e a estrutura organizacional, isto é, em alguns momentos a estratégia influencia a estrutura organizacional e em outros a estrutura organizacional interfere na estratégia. Por um lado, a estrutura organizacional influencia o planejamento estratégico a partir do momento que o processo é formulado com base em uma estrutura já existente. Além disto, quem define se o planejamento será formulado é a maior coalizão dominante formal, que consequentemente é estabelecida pela estrutura organizacional (HALL, 2004; KICH; PEREIRA, 2011a). Por outro lado, como a formulação da estratégia define o rumo a ser seguido pela organização, é comum que haja a necessidade de ajustes na estrutura em decorrência da busca deste norte (CHANDLER, 1962; GALAN; SANCHEZ-BUENO, 2009). Entretanto, caso algumas dessas alterações necessárias sejam inviáveis, a estrutura pode se tornar um constructo limitante ou até mesmo impossibilitar o alcance dos objetivos organizacionais pré-estabelecidos.

Estes achados de pesquisa compõem as categorias de análise ilustradas na Figura 31:

Figura 31 – Constatações e fatos



Fonte: Elaborado pelo autor (2014).

Vale ressaltar que nesta oportunidade a estratégia foi tratada no seu conceito mais amplo, o que na realidade da Instituição representa toda e qualquer ação decorrente do Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022.

Logo, as quatro categorias de análise localizadas na parte inferior da Figura 31 exprimem a conclusão que a estratégia impacta e é impactada pela estrutura organizacional. Em um contexto ainda mais amplo, alguns relatos dos sujeitos de pesquisa merecem destaque, justamente porque eles abordam diversos achados de pesquisa já detalhados e auxiliam a sintetizar o conteúdo desta seção.

No entendimento do Procurador-Geral de Justiça, a estratégia e a estrutura possuem uma relação de causa e consequência mútua:

> Eu acredito que é um pouco de cada uma delas, sinceramente... É uma relação recíproca. A estratégia praticamente dita a nossa estrutura e a gente acaba criando estruturas para alcançar as estratégias. E vice versa... A gente idealiza as estratégias e os objetivos com base na estrutura que nós possuímos. Então eu acho que uma está ligada na outra e uma influencia a outra.

O relato do Secretário-Geral do Ministério Público segue neste sentido: “[...] eu penso que a estrutura organizacional tem a responsabilidade de se organizar para se atingir aqueles objetivos do Planejamento Estratégico”. Ademais, após ressaltar o caso do desenvolvimento dos Centros de Apoio Operacional, o Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos igualmente indica acreditar que existe uma relação estreita entre os dois constructos de pesquisa na realidade do MPSC: “[...] me parece que um impacta no outro em um determinado momento. E a nossa sorte é que nós temos, me parece, esta possibilidade de ter esta relação: a estrutura sofrer impacto e impactar”.

Ainda seguindo esta lógica, o Coordenador-Geral Administrativo comenta que:

> Eu acho que ela impacta e é impactada, porque o planejamento estratégico não é uma camisa de força, ele é permeável e deve ser ajustado a todo o momento. E neste sentido eu vejo que as estruturas também vão ter que ter esta flexibilidade de ajustes para que isto tudo

> aconteça de forma harmônica. Por isso que eu acredito que tanto impacta quanto é impactada.

Já o Promotor de Justiça entrevistado ressalta a questão temporal da relação entre a estratégia e a estrutura, justamente conforme abordados nas subseções que discutiram as alterações que o planejamento estratégico tende a impulsionar em todas as áreas da organização e, em contrapartida, se isto for inviável, é capaz da própria estrutura impossibilitar a execução da estratégia.

> Eu acho que ela tanto pode impactar como pode ser impactada. Num primeiro momento ela vai ser impactada, porque na estratégia você coloca metas e depois coloca ações que você não vai poder desenvolver justamente porque a estrutura não permite. Num segundo momento, a partir do momento que aquilo é uma estratégia e nós temos uma meta que nós precisamos alcançar, nós vamos ter que criar a estrutura. Daí neste momento ela deixa de ser impactada e passa a criar um forte efeito para que a estrutura altere. Eu acho que há esse viés.

A Coordenadora de Planejamento também destaca a importância de uma estrutura previamente definida servir de base para a formulação da estratégia e, em seguida, a estratégia tende a indicar a necessidade de alterações na estrutura em decorrência da busca do norte pré-estabelecido:

> Eu acho que existe um alinhamento bem interessante entre estratégia e estrutura. Uma vez que a estrutura esteja bem definida, a estratégia pode ser bem executada. A estratégia impacta em uma estrutura bem planejada... Acho que se trabalha junto e depende um do outro. A estratégia dá um norte diante de uma estrutura já existente, sem a estrutura tu não podes trabalhar a estratégia. Acredito que a estrutura teria que vir primeiro, tanto é que agora a gente está começando a pensar estrategicamente e a nossa estrutura já existia. Então, a estrutura pra mim é a base e a estratégia deve estar alinhada com essa estrutura para que sejam executadas as ações planejadas. E por outro

> lado a estrutura já foi alterada em decorrência de estratégias que foram adotadas.

Em contrapartida, para o Coordenador-Geral dos Centros de Apoio Operacional, especialmente por ter seu objetivo pré-estabelecido em lei, a estratégia tende a influenciar a estrutura de forma mais acentuada:

> Pode ser que não haja um consenso em relação a isso, mas eu sempre pensei que se alguma coisa tiver que impactar alguma coisa, quem tem que impactar sobre a estrutura é a estratégia, é o rumo que tu precisas seguir. Ainda mais se tratando de uma instituição pública que tem um objetivo estabelecido constitucionalmente, ou seja, a própria lei máxima do País te diz pra onde tens que ir, então, a estrutura é que tem que correr atrás. Não faz sentido eu imolar os objetivos, as funções primordiais da Instituição, para prestigiar a estrutura. [...] Se tiver que torcer, mudar e tal. Inclusive, a nossa estrutura atual já foi mudada de acordo com as diretrizes traçadas pelo planejamento estratégico.

O Procurador de Justiça entrevistado segue neste sentido e enfatiza, inclusive, que na sua gestão, enquanto Procurador-Geral de Justiça, a estratégia impulsionava as alterações na estrutura organizacional:

> Eu creio que ela influencia, quer dizer, hoje eu não sei. Na minha visão ela deveria influenciar, porque se eu tenho um objetivo e eu tiver que acabar com um Centro de Apoio Operacional ou criar outros quatro Centros de Apoio Operacional, eu vou criar para alcançar aquele objetivo. Se eu estou com um foco em um objetivo e tenho uma estratégia para cumprir aquilo, eu vou estruturar focando aquilo. É claro que esta estruturação tem muita limitação por ser órgão público, além da própria questão financeira. Mas, para ser objetivo, eu acredito que deveria impactar, não sei se está impactando ou não.

Assim, apesar das assertivas que a estrutura segue a estratégia (CHANDLER, 1962; HOMBURG; KROHMER; WORKMAN, 2004; HREBINIAK, 2006) e que a estrutura define a estratégia (HALL, 2004; CERTO; PETER, 2005), entende-se que a conclusão mais adequada é que há uma relação recíproca entre a estrutura organizacional e a estratégia (BRENES; MENA; MOLINA, 2008; GALAN; SANCHEZ-BUENO, 2009; AMITABH; GUPTA, 2010; KICH; PEREIRA, 2011a). Independente do momento em que um constructo influencia no outro, a relação entre ambos é praticamente constante e se configura como mútua e primordial para o sucesso estratégico da organização.

Ademais, como a estratégia nesta ocasião está sendo entendida a partir do seu conceito mais amplo, tudo indica que esta relação se torna ainda mais acentuada quando elas são formuladas a partir do planejamento estratégico, principalmente tendo em vista suas características e consequências (POISTER, 2010; ESTRADA; ALMEIDA, 2007).

Mas, afinal, quais os elementos constituintes da estrutura organizacional influenciam e/ou são influenciados pelos processos de formulação e de implementação do planejamento estratégico? A próxima seção se destina a abordar este tema e, consequentemente, responder o quarto objetivo específico da presente dissertação.

4.4.2 Fases versus elementos

Conforme apresentado no referencial teórico, percebe-se que muito se discute na literatura sobre a relação entre a estratégia e a estrutura organizacional. Algumas pesquisas até indicam buscar a relação de causa e efeito entre os dois constructos, no entanto, não se detalha especificamente os princípios que os constituem.

Não parece haver dúvidas que a estrutura de alguma forma interfere na estratégia e vice-versa (BRENES; MENA; MOLINA, 2008; GALAN; SANCHEZ-BUENO, 2009; AMITABH; GUPTA, 2010; KICH; PEREIRA, 2011a), mas quais elementos da estrutura organizacional são influenciados e quais influenciam o processo estratégico? Na presente dissertação a resposta deste questionamento inicia a partir do entendimento que ambos os constructos são compostos por, respectivamente, uma série de elementos e fases.

Neste sentido, importante destacar que a implementação da estratégia pode ser constituída basicamente a partir de duas formas: formulação e formação Na primeira, compreende-se que a implementação da estratégia decorre de um processo de pós-formulação,

como é o caso do planejamento estratégico. Já na segunda forma, a implementação estratégica é entendida como um processo emergente, que ocorre à medida que novas premissas surgem e são incorporadas nas diretrizes estratégicas da organização (BEPPLER; PEREIRA, 2013). Na presente pesquisa, a compreensão do processo estratégico é embasado no planejamento estratégico, especialmente porque o caso de pesquisa se utiliza deste processo para formular e implementar suas estratégias. Esta é justamente uma das principais características desta ferramenta, uma vez que há a dissociação entre o formular e o implementar (MINTZBERG, 1994; MINTZBERG; QUINN, 2001; HREBINIAK, 2006). Destarte, a seção anterior visou analisar a relação entre a estrutura organizacional e a estratégia no seu sentido mais amplo, sendo que neste momento busca-se analisar o processo estratégico do MPSC a partir destas duas fases.

Em relação à estrutura organizacional, pode-se concluir que ela é constituída por uma série de elementos (VOLBERDA, 1998; MINTZBERG; QUINN, 2001; GHOSHAL; GRATTON, 2002; HALL, 2004; MINTZBERG, 2008). Justamente de acordo com este entendimento, Volberda (1998) concebe seu referencial metodológico para avaliar a estrutura organizacional composta por três subdimensões, sendo que cada uma delas é detalhada em indicadores. A forma organizacional básica, o sistema de planejamento e controle e os processos de regulação de tarefas, do comportamento, de ajustes mútuos e da tomada de decisão correspondem aos elementos da estrutura organizacional amplamente discutido na literatura.

Assim, aborda-se a seguir qual a relação entre os processos de formulação e implementação do planejamento estratégico e os elementos que compõem a estrutura organizacional. Vale enfatizar que a seção anterior auxilia, também, a compreender de forma mais consistente a relação entre os constructos, haja vista que as quatro categorias de análise abordadas são muitas vezes destacadas ao longo das discussões realizadas neste momento, principalmente porque determinados eventos estão relacionados com diversas categorias de análise abordadas a seguir.

Esta seção se detalha em três subseções, sendo que cada uma delas debate como a formulação e a implementação impacta ou é impactada pelos elementos das respectivas subdimensões da estrutura organizacional de acordo com os referenciais metodológicos utilizados como base e com a realidade deste estudo de caso, a saber: planejamento estratégico versus forma organizacional básica, planejamento estratégico

versus sistema de planejamento e controle e planejamento estratégico versus processos de regulação.

4.4.2.1 Planejamento estratégico versus forma organizacional básica

Se por um lado o caso do MPSC demonstra não haver muita proximidade entre a formulação do planejamento estratégico a o agrupamento da forma organizacional básica, por outro é possível identificar que os níveis hierárquicos interferem diretamente nesta fase. Oportuno acentuar que os níveis hierárquicos geralmente estão delineados em um organograma, assim como acontece na realidade da Instituição. Inicialmente, verifica-se que o planejamento estratégico é impactado pelos níveis hierárquicos principalmente porque o processo é desenvolvido com base em uma estrutura já utilizada antes mesmo de todo este processo. Além disto, como o próprio nível hierárquico define a maior coalizão dominante formal, que é justamente quem decide desenvolver o planejamento estratégico ou não (PEREIRA, 2010), esta relação torna-se ainda mais evidente. Ainda, considerando que a formulação do planejamento estratégico pode envolver todos os funcionários da organização ou distinguir aqueles que participam com base nos níveis hierárquicos, dependendo logicamente da forma de compor a equipe (PEREIRA, 2010) - e isto passa consequentemente pela definição da coalizão dominante formal - constata-se que a tendência é que os níveis hierárquicos da estrutura organizacional influencie diretamente o processo de formulação.

Esta fase também é impactada pela funcionalização da forma organizacional básica, sendo que alguns achados de pesquisa merecem destaque. A principal apuração desta relação parte do princípio que a formulação do planejamento estratégico pode ser impactada na medida em que os participantes do processo se preocupem mais com a sua função específica ou sua própria área do que com a organização de forma global, o que a literatura reconhece como departamentalização (RANSON; HININGS; GREENWOOD, 1980; MONTANA; CHARNOV, 1999). A possibilidade desta influencia ocorre justamente porque a formulação é realizada com base em uma estrutura organizacional já utilizada, conforme discutido na seção anterior. Principalmente em organizações caracterizadas pela alta funcionalização da forma organizacional básica, como é o caso do MPSC, que o planejamento estratégico tende a contribuir de forma mais aparente, haja vista que o processo possibilita que as diretrizes estratégicas sejam

formuladas com a participação de todas as áreas e funções, o que tende a ampliar a ótica organizacional em detrimento à departamental.

Assim, percebe-se que até o momento a relação entre o planejamento estratégico e os elementos que compõem a forma organizacional básica é basicamente de causa e efeito. Mas esta lógica se inverte quando aborda-se a fase de implementação do processo. Isto porque a formulação, como o próprio nome indica, objetiva compreender o ambiente interno e externo da organização e definir as diretrizes estratégicas, mas estas definições geralmente só serão colocadas em prática no decorrer do processo de implementação, que é justamente o momento de executar tudo aquilo que foi discutido e interpretado no planejamento estratégico (HREBINIAK, 2006).

Neste contexto, verifica-se que a implementação impacta todos os elementos da forma organizacional básica. Inicialmente, a implementação impacta o agrupamento a partir do momento que as áreas começam a trabalhar de forma conjunta e em parceria na busca de um objetivo organizacional mais amplo que os objetivos da sua própria área, ou seja, como aponta a pesquisa de Kich e Pereira (2011a), o planejamento estratégico une os setores. Este fenômeno tende a alterar o agrupamento da Instituição, pois a divisão pode extrapolar a forma funcional e impulsionar o agrupamento focalizado em um produto ou até mesmo mercado alvo, o que configura maior potencial de flexibilidade. Ademais, as alterações da estrutura organizacional decorrentes do planejamento estratégico tendem a impactar indiretamente no agrupamento, uma vez que este elemento está diretamente relacionado com os níveis hierárquicos e com a funcionalização da organização.

Já no que diz respeito à relação entre a fase de implementação e os níveis hierárquicos, constata-se a existência de uma relação recíproca. Por um lado a implementação do planejamento estratégico impulsiona ajustes na estrutura organizacional, que podem ser caracterizadas pela formação de novos cargos, departamentos, órgãos, setores e até mesmo a exclusão/alteração de estruturas internas. Por outro, os níveis hierárquicos também impactam a fase de implementação a partir do momento que estas mudanças sejam inviáveis e acabam por limitar a execução de uma determinada ação estratégica, de acordo com a discussão realizada na seção anterior. Além disto, conforme identificado no estudo de caso de Kich e Pereira (2011a), o empenho pela implementação do planejamento estratégico começa pela maior coalizão dominante formal da organização e são justamente os níveis hierárquicos que formalizam a figura do chefe da Instituição.

A fase de implementação interfere no funcionamento da forma organizacional básica na medida em que o planejamento estratégico indica as alterações na estrutura organizacional, sendo que o funcionamento é indiretamente dependente dos níveis hierárquicos, uma vez que quanto mais níveis hierárquicos e departamentos laterais, mais a funcionalização tende a ser alta (VOLBERDA, 1998). Ainda, a partir do momento que as áreas se unem na busca de um objetivo, em decorrência do planejamento estratégico, a funcionalização tende a ter maior potencial de flexibilidade, o que denota que a implementação influencia na funcionalização.

Portanto, conclui-se que o processo de formulação do planejamento estratégico é impactado pelos elementos da forma organizacional básica, enquanto a implementação basicamente impacta o agrupamento, os níveis hierárquicos e a funcionalização da organização.

4.4.2.2 Planejamento estratégico versus sistema de planejamento e controle

Os elementos desta subdimensão são tão próximos às fases de formulação e implementação do planejamento estratégico que em alguns momentos ambos os constructos praticamente se unem em um único entendimento, principalmente porque determinados elementos visam justamente avaliar como os objetivos organizacionais são definidos e acompanhados, o que corresponde respectivamente às fases de formulação e implementação do planejamento estratégico. Assim, torna-se ainda mais complexo analisar a relação de causa e efeito que os constructos possuem entre si, haja vista que muitas vezes o elemento da estrutura organizacional se configura a partir da característica do próprio processo estratégico adotado na organização.

Conforme já detalhado em seções anteriores, a regulação de objetivos e definição de prioridades possui forte aproximação com a fase de formulação do planejamento estratégico, pois se sabe que a definição dos objetivos no MPSC ocorre justamente por meio deste processo. Inclusive, o relatório *Code Cooccurrence Table* demonstra que na maioria das vezes que os sujeitos de pesquisa abordaram a categoria de análise “Formulação”, relataram também a categoria de análise “Regulação de Objetivos e definição de prioridades”, o que denota a forte relação entre as duas temáticas.

Além disto, a programação interna de planejamento no caso da Instituição é decorrente do Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022,

principalmente devido este processo desdobrar os objetivos estratégicos em iniciativas estratégicas, que por sua vez são detalhadas em programas e projetos, que podem ser ainda especificados em ações estratégicas. Este elemento do sistema de planejamento e controle se relaciona tanto com a fase de formulação quando com a fase de implementação. No que diz respeito à formulação, a relação ocorre por meio da definição de como acontecerá todo este desdobramento. Já em relação à implementação, a programação interna de planejamento se configura a partir da execução propriamente dita dos objetivos, iniciativas e ações estratégicas.

Assim como a regulação de objetivos e definição de prioridades se associa com o processo de formulação, o controle de progresso e avaliação se relaciona com a implementação do planejamento estratégico, como também indica o relatório *Code Cooccurrence Table*. Assim como na realidade do MPSC, em organizações que utilizam o planejamento estratégico é comum que o controle e a avaliação decorram do acompanhamento da execução das ações formuladas neste processo. Portanto, percebe-se que não há uma relação de causa e efeito, mas, sim, uma proximidade dos próprios constructos de pesquisa.

Inclusive, a tendência é que esta aproximação remeta a conclusão que a relação entre a estrutura organizacional e a estratégia, no seu sentido mais amplo, realmente seja recíproca, tanto é que no próprio referencial metodológico de Volberda (1998) engloba o processo de formulação e implementação das estratégias organizacionais. Neste sentido, nos casos em que a estratégia decorra de um processo deliberado de análise, o sistema de planejamento e controle tende a ser considerado elaborado. Em contrapartida, em organizações que utilizam o processo estratégico emergente para formar suas estratégias a tendência é que esta subdimensão seja analisada a partir do caráter rudimentar.

4.4.2.3 Planejamento estratégico versus processos de regulação

Diferentemente da relação entre o processo de formulação e a forma organizacional básica, esta fase do planejamento estratégico interfere diretamente nos processos de regulação que compõe a estrutura organizacional. Especialmente no que diz respeito à regulação de ajustes mútuos e tomada de decisão esta fase mais impacta do que é impactada.

Constata-se que a regulação de ajustes mútuos é influenciada pela formulação do planejamento estratégico a partir do momento que este processo possibilita que todos os funcionários participem da formulação

das diretrizes estratégicas, independente da área de atuação, função ou nível hierárquico. Esta discussão tende a aumentar a comunicação informal entre os funcionários e descentralizar as atividades dos departamentos, o que aumenta o potencial de flexibilidade dos dispositivos de contato e da descentralização horizontal.

Também em decorrência da participação de todos os funcionários, a delegação e a participação no processo de tomada de decisão aumentam no decorrer do processo de formulação do planejamento estratégico. Oportuno destacar, ainda, que como a própria estrutura organizacional define a coalizão dominante formal, ela acaba interferindo neste processo, haja vista que é ela que delineia as características básicas do planejamento estratégico, dentre elas a forma de compor a equipe de formulação.

Já no que diz respeito à implementação do planejamento estratégico, percebe-se que neste momento a tendência é que os processos de regulação sejam ainda mais impactados. Por exemplo, a implementação impacta na regulação de tarefas na medida em que a estrutura formal da organização tende a ser alterada pelo processo de planejamento estratégico, seja através da criação de novos cargos ou até mesmo pela alteração do funcionamento de determinados departamentos, o que é comum neste processo. Assim como a funcionalização da forma organizacional básica é afetada, a amplitude e a profundidade das tarefas são indiretamente alteradas a partir dos ajustes no organograma.

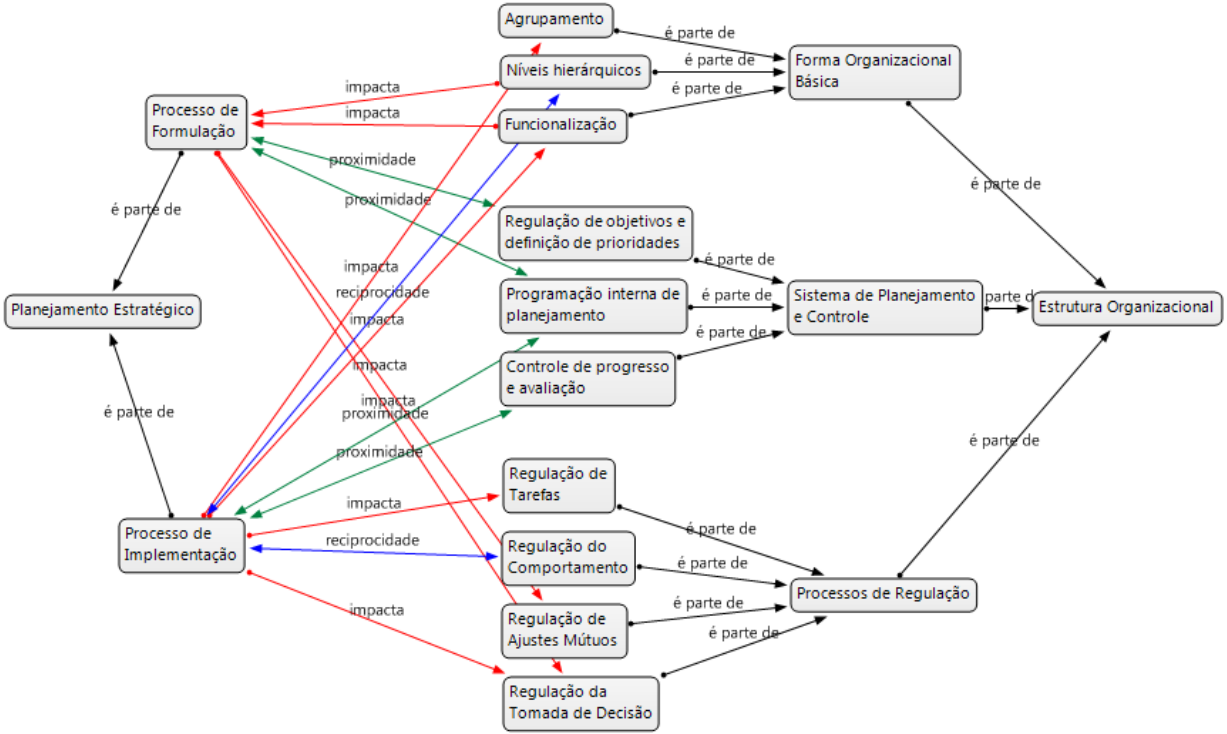
Em contrapartida, em relação aos treinamentos e educação, o processo de implementação tanto impacta como é impactado. A tendência é que o planejamento estratégico interfira nesta questão quando os treinamentos começam a ser realizados com base nos objetivos formulados, como pôde ser observado na realidade do MPSC. Contudo, a implementação passa a ser impactada a partir do momento que o conhecimento adquirido pelos funcionários através destes cursos passa a contribuir justamente para o alcance dos objetivos estratégicos e até mesmo no aperfeiçoamento do próprio processo de planejamento estratégico, inclusive no que se refere às devidas mudanças na cultura organizacional (BEPPLER; PEREIRA, 2013).

A implementação do planejamento estratégico também impacta na regulação de tomada de decisão, especialmente a partir do momento em que a participação e a delegação dos funcionários aumentam em decorrência da execução das ações estratégicas previamente formuladas. Na realidade do MPSC, a delegação torna-se mais difícil devido a legalidade do poder que o cargo de Procurador-Geral de Justiça possui.

Entretanto, constata-se que as alterações na estrutura decorridas do planejamento estratégico tende a alterar a delegação e a participação no processo de tomada de decisão, como foi o caso da criação da Coordenadoria-Geral dos Centros de Apoio Operacional e da Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos. Esta decisão aumentou a participação no processo de tomada de decisão, apesar de não ter legalidade e legitimidade para substituir o Procurador-Geral de Justiça nas decisões que se referem exclusivamente à figura do Chefe da Instituição. Ademais, a abertura à participação e delegação no processo de tomada de decisão depende do perfil do líder, portanto, considerando que é a estrutura organizacional que determina a maior coalizão dominante formal, logicamente que toda esta regulação é impactada por este constructo.

A Figura 32 sintetiza as relações supracitadas. As relações destacadas em vermelho expressam que a relação é de impacto unilateral, em azul que há uma relação recíproca e em verde que existe forte correlação entre as duas unidades.

Figura 32 – Fases versus elementos



Fonte: Elaborado pelo autor (2014).

Portanto, respondendo ao último objetivo específico, conclui-se que a relação entre os processos de formulação e implementação do planejamento estratégico possui uma relação recíproca com muitos dos elementos que constituem as subdimensões da estrutura organizacional. Alguns elementos são influenciados, outros influenciam. Entretanto, em algum momento os elementos da estrutura organizacional e as fases do processo de planejamento estratégico se relacionam.

5 CONCLUSÃO

Esta pesquisa visou avaliar a relação entre o processo de planejamento estratégico e a estrutura organizacional. A intenção foi identificar como as fases de formulação e implementação do planejamento estratégico influenciam e são influenciadas pelos elementos que constituem a estrutura organizacional na realidade do MPSC.

O esforço de pesquisa consistiu em compreender os principais estudos acerca da relação entre o processo de planejamento estratégico e a estrutura organizacional, para que fosse possível ir a campo com os pressupostos previamente definidos. Assim, os constructos de pesquisa foram desmembrados e detalhados em dois objetivos específicos, sendo que um explorou a formulação e a implementação do processo de planejamento estratégico do MPSC e o outro analisou a estrutura organizacional da Instituição. Por fim, a junção dos dois constructos e suas respectivas fases e elementos constituíram o último objetivo específico, que identificou como a formulação e a implementação do processo de planejamento estratégico impactam e são impactadas pelos elementos da estrutura organizacional na prática da Instituição.

Para responder a estes objetivos, optou-se pela estratégia de pesquisa de estudo de caso. Para isto, delineou-se a pesquisa a partir da concepção de Yin (2009), que concebe um referencial metodológico composto por cinco etapas, a saber: delineamento da pesquisa; desenho da pesquisa; preparação e coleta de dados; análise do caso e elaboração dos relatórios. Após definir o tema, a questão e o objetivo da pesquisa, desenvolveu-se o referencial teórico que embasa a presente dissertação, que consequentemente apoia as proposições de pesquisa. Fundamentado nestes conteúdos, definiu-se o caso e desenvolveu-se o protocolo de pesquisa, que indica o posicionamento metodológico da presente dissertação. Assim, os dados foram coletados basicamente a partir da aplicação do protocolo com os sujeitos de pesquisas, que corresponde ao método da entrevista semi-estruturada. Contudo, a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a observação sistemática também foram de suma importância para o alcance dos objetivos. Conforme o próprio referencial metodológico de Yin (2009) indica, a pesquisa bibliográfica embasou todo o esforço de pesquisa em decorrência do amparo teórico desenvolvido. O estudo de documentos internos do MPSC ajudou a compreender e comprovar algumas constatações decorrentes de outras fontes de dados e, inclusive, demonstrou determinadas divergências por meio da triangulação dos dados. A

observação sistemática, principalmente através da participação em reuniões no MPSC, também indicou conclusões relevantes no que diz respeito aos objetivos de pesquisa.

Como o objetivo da pesquisa era analisar o fenômeno a luz da coalizão dominante da organização, a definição dos sujeitos de pesquisas ocorreu de forma intencional. Portanto, entrevistou-se a coalizão dominante formal da Instituição, sujeitos que ocupam cargos diretamente relacionados com o planejamento estratégico, determinados membros que atuam na atividade fim do MPSC e servidores que atuam especificamente na implementação das estratégias. Compreender o fenômeno a partir de diferentes perspectivas e embasado, também, em documentos que formalizam determinados dados permitiu a compreensão mais consistente acerca do fenômeno proposto pela pesquisa.

Logo, com base neste processo metodológico, respondeu-se aos objetivos específicos. Além de possibilitar o entendimento do tema de pesquisa, o primeiro objetivo específico indicou que o planejamento estratégico é composto basicamente por duas fases e a estrutura organizacional se constitui a partir de diversos elementos, não se restringindo, portanto, apenas ao organograma (VOLBERDA, 1998; HALL, 2004; MINTZBERG, 2008). Esta compreensão embasou toda a coleta de dados e, consequentemente, a resposta dos demais objetivos específicos.

Atendendo ao segundo objetivo específico, identificou-se que a Instituição formulou seu planejamento estratégico em 2012 e está no esforço de implementá-lo. A formulação ocorreu com o auxilio de um consultor externo que conduziu o processo e foi composta por nove atividades principais. Grande parte das atividades seguidas na formulação do planejamento segue o que é exposto na literatura, como a definição dos valores (SCOTT; JAFFE; TOBE, 1993; PEREIRA, 2010), missão, visão (COLLIS; PORRAS, 1996), análise do ambiente interno, análise dos *stakeholders* e do ambiente externo (ALMEIDA, 2003; PEREIRA, 2010), análise da Matriz FOFA (PROCÓPIO, 2004; PEREIRA, 2010), desenvolvimento das questões estratégicas, estratégias e ações estratégicas e a sensibilização que perpassa todo este processo (DYE; SIBONY, 2007; PEREIRA, 2010).

Na realidade do MPSC, após avaliar os planejamentos anteriores e definir a Comissão de Planejamento Estratégico, iniciou-se um esforço de sensibilização e comunicação para todos os membros e servidores. Todos os indivíduos que compõe a estrutura organizacional da Instituição puderam participar do processo de formulação, independente

do nível hierárquico, cargo ou função. A Instituição realizou Encontros Regionais para facilitar a participação dos membros e servidores lotados em todas as regiões do Estado e aproximá-los do planejamento estratégico.

Apesar do grande esforço em torno do Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022 e com base na literatura, percebe-se algumas possibilidades de melhorias que podem ser incorporadas em futuros planejamentos e até mesmo em demais organizações. Por exemplo, identificou-se que os Encontros Regionais objetivaram o levantamento apenas dos pontos fortes e pontos fracos do MPSC, pois a análise dos *stakeholders* e do ambiente externo foram desenvolvidas em um encontro paralelo que reuniu a Comissão de Planejamento Estratégico, o Conselho Consultivo de Políticas e Prioridades Institucionais (CCPPI), os Coordenadores dos Órgãos de Apoio Administrativo e a Assessoria da Procuradoria-Geral de Justiça. Entende-se que caso estas análises seguissem o padrão e a metodologia utilizada nos Encontros Regionais, possibilitando a participação de todos os membros e servidores, a análise poderia ser mais consistente (DYE; SIBONY, 2007; PEREIRA, 2010).

Além disto, a análise da Matriz FOFA foi desenvolvida pelo próprio consultor externo e constatou-se que o mesmo não desenvolveu as interelações entre os pontos fortes com os pontos fracos, oportunidades e ameaças, como aponta Pereira (2010). Ou seja, apenas levantou os dados, não os relacionou. Deste modo, entende-se que se esta análise fosse desenvolvida com todos os participantes do planejamento estratégico ou, pelo menos, com a Comissão de Planejamento Estratégico, por meio de uma dinâmica que impulsionasse a relação dos pontos fortes com os pontos fracos, oportunidades e ameaças, a tendência é que estes ambientes fossem analisados de maneira mais rica, o que consequentemente aumentaria a compreensão da atual situação da Instituição (PROCÓPIO, 2004; PEREIRA, 2010).

Não obstante, há indícios que o Encontro Estadual, destinado a definir a visão, a missão, os valores e os objetivos estratégicos do MPSC, poderia ter um período de tempo maior, possibilitando assim uma discussão mais aprofundada. A limitação de tempo deste encontro restringiu o desenvolvimento de todos os objetivos estratégicos que compõe o mapa estratégico da Instituição, atividades que foram definidas individualmente pelo consultor externo. Cabe mencionar que estas premissas foram avaliadas posteriormente pela Comissão de Planejamento Estratégico, entretanto, caso houvesse sido desenvolvidas

com a participação de todos os membros e servidores, a tendência é que o resultado também fosse mais consistente com a realidade do MPSC.

Embora seja necessário citar estas possibilidades de melhoria, conclui-se que a Instituição vem evoluindo ao longo do tempo no que diz ao seu processo estratégico. Percebeu-se um grande esforço, tanto da coalizão dominante quanto dos envolvidos no planejamento estratégico, para possibilitar a participação de todos os indivíduos que compõe o MPSC, ao mesmo tempo em que o próprio referencial utilizado pelo consultor externo também apresenta forte aproximação com os temas discutidos na literatura.

Já a implementação do planejamento estratégico está sendo realizada pela própria equipe do MPSC, portanto, sem o auxílio de um consultor externo. Contudo, isto não significa afirmar que o acompanhamento, avaliação e controle da implementação das estratégias na realidade da Instituição não se aproximam com o que se discute na literatura. Identificou-se que a coalizão dominante está fortemente envolvida com o processo de implementação do Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022, prerrogativa fundamental para que as estratégias previamente formuladas sejam efetivamente executadas (HUSSEY, 1996; DYE; SIBONY, 2007; KICH; PEREIRA, 2011a).

O acompanhamento e controle destas estratégias ocorrem com auxílio do BSC, que neste primeiro ano está sendo alimentado pela equipe da Coordenadoria de Planejamento, mas em breve as próprias áreas serão responsáveis pela inserção dos dados no sistema. O BSC segue a mesma lógica das estratégias formuladas, ou seja, cada objetivo estratégico é desdobrado em programas, projetos e ações. Em grande parte dos casos, cada programa ou projeto possui um indicador e as ações relacionadas a estes programas ou projetos possuem cronogramas de execução. Estes dados são avaliados periodicamente pela Comissão de Planejamento Estratégico.

Não obstante, constatou-se que o MPSC utiliza dois documentos legais e elaborados antes mesmo do planejamento estratégico para auxiliar a implementação das estratégias, a saber: PGA e RGI. O primeiro concebe os temas que serão tratados como prioridade pela Instituição para o próximo ano e o segundo apresenta os resultados alcançados no ano anterior (MPSC, 2013a; 2013b). Conclui-se que a utilização de processos já existentes e que ajudam na execução das estratégias seja um caminho oportuno no desafio de implementar o planejamento estratégico, especialmente porque não gera grandes impactos na cultura organizacional.

Identificou-se, também, que nem todos os participantes do planejamento estratégico tiveram, na fase de formulação, a preocupação de como determinada estratégia seria implementada, isto é, uma visão simultânea entre o planejar e o realizar. Principalmente quando quem formula não é quem implementa, como é o caso do MPSC, isto tende a dificultar o processo de implementação, por isto, como aponta Hrebiniak (2006), a sugestão é que já na fase de formulação se pense na implementação.

Ainda no que se refere à implementação, verificou-se que a coalizão dominante e os indivíduos que atuam na atividade meio da Instituição compreendem como suas tarefas diárias interferem no planejamento estratégico, entretanto, este entendimento é menos nítido nos membros que atuam na atividade fim do MPSC. As pesquisas de Hrebiniak (2006) e Brenes, Mena e Molina (2008) indicam que a compreensão da relação entre as tarefas cotidianas e as estratégias organizacionais é primordial para a implementação e ajudam, até mesmo, na sensibilização.

Inclusive, sensibilizar os servidores e principalmente os membros é um dos grandes desafios do Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022. A falta de compromisso dos membros com o processo estratégico, sobretudo em decorrência da independência funcional, foi um dos achados de pesquisa que merece destaque. A sugestão é que as atribuições legais das diversas unidades organizacionais do MPSC se unam em prol de um objetivo comum. Assim, especialmente a Procuradoria-Geral de Justiça, os Centros de Apoio Operacional e a Corregedoria-Geral do Ministério Público devem unificar seus esforços na construção de um MPSC ainda mais atuante em um futuro próximo, como bem cita o documento final do Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022 (MPSC, 2012). Até porque, como visto no capítulo anterior, o planejamento estratégico é da Instituição e não de uma pessoa ou mandato.

Cabe mencionar que estes apontamentos são frutos da aproximação da literatura com a realidade do MPSC, entretanto, são apenas algumas sugestões frente às interessantes práticas que a Instituição vem adotando tanto na formulação quanto na implementação do planejamento estratégico. Inclusive, tais práticas podem e devem servir de exemplo para muitas outras organizações que, ao contrário deste estudo de caso, não conseguem fazer com que seus projetos efetivamente sejam executados.

Importante esclarecer, ainda, que a formulação e principalmente a implementação do planejamento estratégico tende a melhorar o

desempenho das organizações, mas não é adequado querer enquadrar uma determinada instituição em um planejamento estratégico. Muito pelo contrário, os referenciais metodológicos devem ser compreendidos como um embasamento teórico e até mesmo científico para facilitar o desenvolvimento e execução de estratégias mais consistentes com a realidade organizacional e mercadológica, mas deve-se ter conhecimento que muitas vezes se torna inviável englobar todos os elementos e premissas da organização neste processo. A própria realidade do MPSC demonstra isto, especialmente por focalizar em questões mais amplas e em áreas de atuação mais prioritárias tanto para a Instituição quanto para a sociedade. Inclusive, os oito Centros de Apoio Operacional seguem esta lógica e se configuram a partir das especialidades mais prioritárias, ou melhor, não abrangem todas as áreas de atuação do MPSC, assim como o Planejamento Estratégico MSPC 2012-2022 não tem capacidade de incorporar todos os elementos e premissas da Instituição. Não restam dúvidas que o MPSC é muito mais amplo que o planejamento estratégico.

Já para responder ao terceiro objetivo específico, utilizou-se o referencial metodológico de Volberda (1998). Com base neste referencial analisou-se a estrutura organizacional do MPSC a partir de três subdimensões, a citar: forma organizacional básica, sistema de planejamento e controle e processos de regulação. Cada uma dessas subdimensões é composta por indicadores e subindicadores, que juntos estão sendo tratados como elementos. Assim como a independência funcional influencia no planejamento estratégico, cabe mencionar que ela também influencia nos elementos da estrutura organizacional. Justamente por isto, a avaliação da estrutura organizacional do MPSC foi realizada distinguindo a atividade fim e a atividade meio.

Identificou-se que a estrutura organizacional da atividade fim da Instituição possui predominantemente alto potencial de flexibilidade, sendo que o agrupamento por mercado alvo, a regulação de objetivos e definição de prioridades rudimentar, a alta amplitude da tarefa, a complexa profundidade da tarefa, a alta intercambialidade, a baixa formalização do comportamento, o treinamento e educação artífice, a forma natural dos dispositivos de contatos, a alta descentralização horizontal e a alta participação na tomada de decisão indicam o organicismo da estrutura organizacional correspondente à atividade fim (VOLBERDA, 1998; HALL, 2004; MINTZBERG, 2008).

Por outro lado, verificou-se que a estrutura organizacional relacionada à atividade meio possui características basicamente mecânica. O agrupamento funcional, a grande quantidade de níveis

hierárquicos, a alta funcionalização, o detalhamento da programação interna de planejamento, a deliberação do controle de progresso e avaliação, a estreita amplitude da tarefa, e simples profundidade da tarefa, a alta padronização do comportamento, a baixa descentralização horizontal e a baixa delegação na tomada de decisão são indícios do baixo potencial de flexibilidade estrutural da Instituição (VOLBERDA, 1998; HALL, 2004; MINTZBERG, 2008).

Ademais, concluiu-se que a estrutura organizacional do MPSC está de acordo com o ambiente na qual a Instituição atua, ou seja, um ambiente relativamente estável. Sveiby (1992), Hall (2004), Hrebiniak (2006) e Mintzberg (2008) afirmam que esta constatação torna-se ainda mais importante que as próprias características da estrutura organizacional, o que se aproxima do entendimento que as novas práticas identificadas nas organizações apontam para a flexibilização do modelo Weberiano a partir das exigências de adaptação ao ambiente externo (TSOUKAS, 1992; VOLBERDA, 1998).

Por fim, a resposta do último objetivo específico ocorreu a partir da relação entre os dois constructos de pesquisa. No que diz respeito à subdimensão forma organizacional básica, a formulação do planejamento estratégico é influenciada diretamente pelos níveis hierárquicos e pela funcionalização. Já a implementação interfere no agrupamento, nos níveis hierárquicos e no funcionamento.

Já em relação à subdimensão sistema de planejamento e controle a relação é tão forte que em alguns casos pode se tratar da mesma premissa. Enquanto a fase de formulação engloba basicamente o que Volberda (1998) chama de regulação de objetivos e prioridades, a implementação se aproxima do controle de progresso e avaliação. Isto significa afirmar que as atividades desenvolvidas nos processos de formulação e implementação do planejamento estratégico correspondem a elementos da estrutura organizacional, o que só confirma a estreita relação entre a estratégia e a estrutura organizacional. Ainda no que diz respeito a esta subdimensão, ambas as fases do planejamento estratégico tanto impactam quanto são impactados pela programação interna de planejamento.

No que se refere à subdimensão processos de regulação, constatou-se que a formulação do planejamento estratégico impacta a regulação de ajustes mútuos e a regulação da tomada de decisão, enquanto a implementação destas estratégias impacta a regulação de tarefas e a regulação da tomada de decisão, além de possuir uma relação recíproca com a regulação do comportamento.

Diante destas conclusões, pôde-se responder às proposições deste estudo de caso. A Proposição 1 concebia que a formulação do processo de planejamento estratégico influencia e é influenciada pelos elementos que constituem a estrutura organizacional, enquanto a Proposição 2 considerava que a implementação do processo de planejamento estratégico influencia e é influenciada pelos elementos que constituem a estrutura organizacional. A partir da identificação das relações entre os elementos da estrutura organizacional e as fases do planejamento estratégico, conclui-se que as duas proposições se confirmaram. Alguns elementos da estrutura organizacional influenciam as fases do planejamento estratégico, outros são influenciados. Alguns interferem mais, outros menos. Alguns possuem relações recíprocas, enquanto outros são tão próximos que, inclusive, podem ser entendidos como sinônimos. Entretanto, em um contexto mais amplo, constatou-se que as fases do planejamento estratégico influenciam e são influenciados pelos elementos da estrutura organizacional, o que segue a lógica das pesquisas de Brenes, Mena e Molina (2008), Galan e Sanchez-Bueno (2009), Amitabh e Gupta (2010) e Kich e Pereira (2011a) e confirmam as proposições da presente pesquisa.

Portanto, respondendo aos objetivos específicos, ao objetivo geral e, consequentemente, ao problema de pesquisa, esta dissertação aprofundou a ótica de análise da relação entre a estrutura organizacional e a estratégia, mais especificamente a partir do planejamento estratégico. Como a principal limitação desta pesquisa diz respeito à impossibilidade de generalização do caso para as demais organizações por se tratar de um estudo de caso, recomenda-se o desenvolvimento de outras pesquisas em organizações que também estão em fase de implementação do planejamento estratégico, buscando observar similaridades ou discrepâncias da relação entre os dois constructos. Organizações com características

Além disto, recomenda-se analisar outros fatores organizacionais capazes de influenciar a implementação do planejamento estratégico. Sabe-se que a pesquisa de Kich e Pereira (2011a; 2011b) identificou que a implementação do planejamento estratégico é influenciada por quatro fatores organizacionais, a saber: estrutura, cultura, comunicação e liderança. Em decorrência desta pesquisa, Beppler e Pereira (2013) se aprofundaram na temática cultura e planejamento estratégico, enquanto a presente pesquisa avaliou em profundidade o fator estrutura organizacional. Deste modo, sugere-se explorar os detalhes da relação entre o planejamento estratégico com a comunicação e a liderança, além

de demais fatores organizacionais que possam dificultar ou facilitar a implementação do planejamento estratégico, como a inovação.

REFERÊNCIAS

ABS – The Association of Business School. **Academic Journal Quality Guide – Version 4**. Disponível em: <http://www.associationofbusinessschools.org/sites/default/files/Combined%20Journal%20Guide.pdf>. Acesso em 29 set. 2013.

ACKOFF, R. L. **Planejamento Empresarial.** Rio de Janeiro: LTC – Livros técnicos e Científicos Editora S.A., 1982.

ALMEIDA, M. I. R. **Manual de planejamento estratégico**. São Paulo: Atlas, 2003.

AMIS, J. M.; SILK, M. L. The Philosophy and Politics of Quality in Qualitative Organizational Research. **Organizational Research Methods**, v.11, n.3, p.456-480, 2008.

AMITABH, M.; GUPTA, R. K. Research in strategy-structureperformance construct: Review of trends, paradigms and methodologies. **Journal of Management and Organization**, v. 16, n. 5, p. 757-776, 2010. Disponível em: <http://au.vlex.com/vid/structure-construct-paradigms-methodologies-254386710>. Acesso em 15 jun. 2013.

ANDREWS, K.R. **The Concept of Corporate Strategy**. Homewood: Dow Jones-Irwin, 1971.

ANSOFF, I. **Corporate Strategy**. New York: McGraw-Hill, 1965

_____. **Administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1983.

ATTADIA, L. C. L.; MARTINS, R. A. Medição de Desempenho como Base para a Evolução da Melhoria Contínua. **Produção (São Paulo. Impresso)**, v. 13, n.2, p. 33-41, 2003.

BALCÃO; Y. F. Organograma: representação gráfica da estrutura. **Revista de Administração de Empresas**, v. 5, n. 17, out-dez, 1965.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BATE, P.; KHAN, R.; PIE, A. Towards a culturally sensitive approach to organization structuring: where organization design meets organization development. **Organization Science**, v.11, n. 2, p.197-211, mar./apr. 2000.

BAUER, M.; W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático.** Petrópolis: Vozes, 2002.

BEER, M.; EISENSTAT, R. A. The silent killers of strategy implementation and learning. **Sloan Management Review**, v. 41, nº 4, p. 29-40, Summer, 2000. Disponível em: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=b1094100-1a81-4f99-8835-c9ab2c1d9224%40sessionmgr11&vid=5&hid=10>. Acesso em 05 jul. 2013.

BEPPLER, M. K.; PEREIRA, M. F. **Planejamento estratégico**: a contribuição da cultura organizacional para o processo de implementação da estratégia. v. 3. São Paulo: Atlas, 2013.

BERNDT, A.; COIMBRA, R. As organizações como sistemas saudáveis. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, v. 35, n. 4, p. 33-41, 1995.

BETHLEM, A. S. **Estratégia Empresarial**: conceitos, processo e administração estratégica. São Paulo: Atlas, 1998.

BLENKO, M. W.; MANKINS, M. C.; ROGERS, P. The decision-driven organization. **Harvard Business Review**, v. 88, issue 6, p. 54-62, 2010. Disponível em: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=eb64b583-1388-4b33-ac3a-4df59187a8b3%40sessionmgr12&vid=12&hid=1>. Acesso em 17 jul. 2013.

BOSSIDY, L. A receita da execução. **HSM Management,** vol.4, n. 51, Ano 9, p.40-44, jul/ago 2005.

_____; CHARAN, R. **Desafio**: fazer acontecer, a disciplina de execução nos negócios. 3ª ed. Rio de Janeiro: Negócio Editora, 2002.

BORGES, M. HOPPEN, N.; LUCE, F. B. Information technology impact on market orientation in e-business. **Journal of Business Research**, v. 62, p. 883-890, 2009.

BRASIL. **Constituição Federal**, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 19 jan. 2014.

BRENES, E.; MENA, M.; MOLINA, G. Key success factors for strategy implementation in Latin America. **Journal of Business Research**, n. 61, p. 590–598, 2008.

BRYMAN, A. Of methods and methodology qualitative research in organizations and management. **An international Journal**, v. 3, n. 2, p. 159-168, 2008.

CERTO, S. C.; PETER J. P. **Administração estratégica**: planejamento e implantação da estratégia. 2ª ed. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

CHANDLER, A. **Strategy and structure**. Cambridge, Ma: MIT Press, 1962.

CLEGG, S. **Modern organizations**: organization studies in the postmodern world. London: Sage Publications, 1990.

COLLINS, J. C.; PORRAS, J. I. Building Your Company's Vision. **Harvard Business Review**. September-October, 1996. Disponível em: <http://web.ebscohost.com/ehost/detail?sid=889d5793-8bb3-4dcd-b522-228788132b58%40sessionmgr114&vid=1&hid=108&bdata=Jmxhbmc9cHQtYnImc2l0ZT1laG9zdC1saXZl#db=bth&AN=9609167704>. Acesso em 09 jul. 2013.

DRUCKER, P. F. **Introdução à Administração**. São Paulo: Pioneira, 1977.

_____. Como reagir às mudanças. **Revista HSM Management L.**, mai/abr, 1997.

DUNNING, J. H. Internationalizing Porter's Diamond. **Management International Review**, n. 33, p. 7-15, 1993.

DYE, R.; SIBONY, O. How to improve strategic planning. **Mckinsey Quarterly**, v. 3, p. 40-49, 2007. Disponível em: <http://web.ebscohost.com/ehost/detail?sid=16c149a6-5e05-4d11-9722-a0402854eaba%40sessionmgr4&vid=2&hid=9&bdata=Jmxhbmc9cHQtYnImc2l0ZT1laG9zdC1saXZl#db=bth&AN=26295836>. Acesso em 13 jul. 2013.

EISENHARDT K. M. Building Theories form Case Study Research. **Academy of Management Review**. Vol. 14, No. 4, p. 532-550, 1989.

ESTRADA, R. J. S.; ALMEIDA, M. I. R.; A eficiência e a eficácia da gestão estratégica: do planejamento estratégico à mudança organizacional. **Revista de Ciências da Administração**, v. 9, n. 19, p. 147-178, set./dez, 2007.

_____; GONÇALVES, M. S. Mudança organizacional aplicado ao planejamento estratégico. In: XXXI ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUCAO. **Anais**, Belo Horizonte, Minas Gerais/MG, 04 a 07 de outubro de 2011.

FERREIRA, M. P.; PEREIRA, M. F.; SERRA, F. A. R.; MORITZ, G. O. **Estratégia em diferentes contextos empresariais**: fundamentos, modelos e perspectivas. São Paulo: Atlas, 2010.

FISCHMANN, A. **Implementação de estratégias**: identificação e análise de problemas. Tese (Livre Docência). São Paulo, FEA-USP, 1987.

_____; ALMEIDA, M. I. R. **Planejamento estratégico na prática**. São Paulo: Atlas, 1991.

FOCO. **Pesquisa Quantitativa**: Percepção da população catarinense sobre o Ministério Público de Santa Catarina. Florianópolis, 2012.

FRENCH, S. Critiquing the language of strategic management. **Journal of Management Development**, v. 28, nº 1, p. 6-16, 2009.

GALAN, J. I.; SANCHEZ-BUENO, M. J. The continuing validity of the strategy-structure nexus: new findings, 1993–2003. **Strategic Management Journal**, v. 30, n. 11, p. 1234-1243, 2009.

GERRING, J.; MCDERMOTT, R. An experimental template for case study research. **American Journal of Political Science**, v.51, n. 3, p. 688 – 701, 2010.

GHOSHAL, S.; GRATTON, L. Integrating the Enterprise. **Sloan Management Review**, vol. 44, n. 1, p. 31-38, 2002. Disponível em: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=12152826-2358-4d1f-b16b-a27f10809111%40sessionmgr114&vid=7&hid=118>. Acesso em 27 jun. 2013.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GILBERT, L. S. Going the distance: 'closeness' in qualitative data analysis software. **International Journal of Social Research Methodology**, vol. 5, n. 3, p. 215-228, 2002.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE - Revista de Administração de empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995a.

_____. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **RAE - Revista de Administração de empresas**, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995b.

GRANT, R. **Contemporary Strategy**: concepts, techniques, applications. Londres: Blackwell Publishing, 2002.

GUERREIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações**: Uma reconceituação da riqueza das nações. Tradução: Mary Cardoso. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.

GUIMARÃES, T. A.; SILVA, R. R. F. Autonomia e Flexibilidade na Gestão da Regulação dos Setores de Energia Elétrica e de Telecomunicações no Brasil. In: **ENCONTRO ANUAL DO CLAD**, 2000, Cidade do México. **Anais...** Cidade do México: CLAD, 2000.

HALL, R. H. **Organizações:** estrutura, processos e resultados. 8ª ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004.

HAMBRICK, D. C.; FREDRICKSON, J. W. Are you sure you have strategy? **Academy of Management Executive**, v. 15, n. 4, p. 48-59,

Nov. 2001. Disponível em: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=757d887a-a9df-4d52-b65d-0df99e797afe%40sessionmgr10&vid=5&hid=9>. Acesso em 11 jun. 2013.

HAMEL, G. First, let's fire all the managers. **Harvard Business Review**, v. 89, issue 12, p. 48-60, 2011. Disponível em: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=eb64b583-1388-4b33-ac3a-4df59187a8b3%40sessionmgr12&vid=8&hid=1>. Acesso em 17 jul. 2013.

_____; PRAHALAD, C. K. The core competence of the corporation. **Harvard Business Review**, v. 68, n. 3, 1990.

HOMBURG, C.; KROHMER, H.; WORKMAN, J. P. A strategy implementation perspective of market orientation. **Journal of Business Research**, v. 57, p. 1331-1340, 2004. Disponível em: <https://people.creighton.edu/~jpw60034/Research/JBR%202004%20Implementation%20of%20Market%20Orientation.pdf>. Acesso em 10 jun. 2013.

HREBINIAK, L.G. **Fazendo a estratégia funcionar**: o caminho para uma execução bem-sucedida. Porto Alegre: Bookman, 2006.

HUBER, G. P.; GLICK, W. H. **Organizational change and redesign**: ideas and insights for improving performance. New York: Oxford University Press, 1995.

HUNGER, J. D.; WHEELEN, L. T. **Gestão estratégica**: princípios e práticas. Rio de Janeiro: Reichmann & Affonso Editores, 2002.

HUSSEY, D. **The Implementation Challenge**. Chichester, England: John Wiley &Sons, 1996.

JICK, T. D. Vision is 10%, Implementation the Rest. **Business Strategy Review**, London, v. 12, n. 4, p. 36-38, 2001.

KAST, F. E.; ROSENZWEIG, J. A. **Organização e administração:** um enfoque sistêmico. 3. ed. São Paulo: Pioneira, v.1, 1987.

KATZ, R. L., **Cases and Concepts in Corporate Strategy**, Prentice-Hall Inc., New Jersey. 1970.

KELLE, U. Análise com auxílio de computador: codificação e indexação. In: BAUER, M. W., GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático.** Petrópolis: Vozes, p. 393-415, 2004.

KICH, J.; PEREIRA, M. F. A influência da liderança, cultura, estrutura e comunicação organizacional no processo de implantação do planejamento estratégico. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, nº 4, artigo 6, p. 1045–1065, Rio de Janeiro, 2011a.

_____; _____. **Planejamento estratégico**: os pressupostos básicos para uma implantação eficaz. v.2. São Paulo: Atlas, 2011b.

KLUYVER, C.A.; PEARCE II, J.A. **Estratégia: uma visão executiva**. 2º ed. São Paulo: Pearson Education, 2007.

LAKATOS, E. V., MARCONI, M. A. **Fundamentos da metodologia científica**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. **Técnicas de pesquisa.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LEGGE, K. **Human Resource Management**: Rhetorics and realities. London. Macmillan Business, 1995.

LINCOLN, Y. S.; GUBA E. G. **Naturalistic inquiry**. Beverly Hills: Sage, 1985.

LLEWELLYN, S.; NORTHCOTT, D. The ‘singular view’ in management case studies qualitative research in organizations and management. **An International Journal**, v. 2, n. 3, p. 194-207, 2007.

MEDEIROS, J. B. **Redação científica:** a prática de fichamentos, resumos, resenhas. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MINTZBERG, H. Strategy-making in three modes. **California Management Review**, Winter, v. 16, n.2, 1973.

_____. Opening up the definition of strategy, in **The Strategic Process – concepts, contexts and cases**. QUINN, J. B.; MINTZBERG, H.; JAMES, R.M.(Ed.), Prentice-Hall Inc., 1988.

_____. The Fall and Rise of Strategic Planning. **Harvard Business Review**, p. 107-114, 1994.

_____. A criação artesanal da estratégia, 1987. In: MONTGOMERY, C.; PORTER, M. E. **Estratégia: a busca da vantagem competitiva**. Rio de Janeiro, Campus, 1998.

_____. **Criando organizações eficazes**: estruturas em cinco configurações. 2ª ed. 4°. reimpressão, São Paulo: Atlas, 2008.

_____; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J.. **Safári de Estratégia**: um roteiro pela selva do Planejamento Estratégico. São Paulo: Bookman, 2000.

_____; QUINN, J. B. **O processo da estratégia**. 1. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

_____; WATERS, J. A. Of Strategies, Deliberate and Emergent. **Strategic Management Journal**, v. 6, n.3, 1985.

MONTANA, P. J.; CHARNOV, B. H. **Administração**. São Paulo: Saraiva, 1999.

MORAES, R. Análise de conteúdo. **Revista Educação**. Porto Alegre, v.22, n.37, p.7-32, 1999.

MPSC - Ministério Público de Santa Catarina. **Guia do Ministério Público de Santa Catarina – um manual para a imprensa e a sociedade**. Florianópolis: Procuradoria-Geral de Justiça, 2009.

MPSC - Ministério Público de Santa Catarina. **Planejamento Estratégico MPSC 2012-2022: construindo nosso futuro**. Florianópolis: Procuradoria-Geral de Justiça, 2012.

MPSC - Ministério Público de Santa Catarina. **Relatório de gestão institucional 2012**. Florianópolis: MPSC, 2013a.

MPSC - Ministério Público de Santa Catarina. **Plano geral de atuação 2013**. Florianópolis: Procuradoria-Geral de Justiça, 2013b.

MPSC - Ministério Público de Santa Catarina. Portal MPSC: **Instituição**. Disponível em: <http://www.mpsc.mp.br/>. Acesso em 12 jan. 2014.

MPU - Ministério Público da União. Portal MPU: Navegação: **Institucional**. Disponível em: <http://www.mpu.mp.br/navegacao/institucional>. Acesso em 19 dez. 2013.

MUHR, T. **ATLAS/ti-ein Interpretations-Unterstützungs-System**. In: Norbert Fuhr, Informatik-Fachberichte Information Retrieval, vol. 289, p. 64-77. Berlin: Springer.

NEIS, D. F. ; PEREIRA, M. F. ; COSTA, A. M. . Estratégia de Integração Vertical versus Terceirização: Uma análise a partir do custo. **Revista de Economia e Administração (Impresso)**, v. 12, p. 349-377, 2013.

OBERG, W. O Preparo da Organização para Expansão. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, v. 1, nº 3, jan/abr, 1962.

OLIVEIRA, S. L. **Tratado de metodologia científica:** projetos de pesquisas, TGI, TCC, monográficas, dissertações e teses. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1997.

OLIVEIRA, F.; MADRUGADA, L. R. C. G.; OLIVEIRA, L. M.; VIACAVA, K. R.; LEAVY, S.; SILVA, T. N. Rede de Valor e Capital Social: ligando os conceitos por meio de um estudo de caso. In. **III Encontro de Estudos em Estratégia da AnPAD** (3Es), 3. Anais... São Paulo/SP, 2007.

PARKER, M. Post-moderm organizations or postmodern organization theory? **Organization Studies**, v.13, n.1, p.35-54, 1992.

PEREIRA, M. F. **Planejamento estratégico**: teorias, modelos e processos. São Paulo: Atlas, 2010.

PETERS, T.; WATERMAN, R. **Vencendo a crise**: como o bom senso empresarial pode superá-la; São Paulo: Editora Harbra, 1983.

PFEFFER, J. Barriers to the advance of organization science: paradigm development as a dependent variable. **Academy of Management Review**, v. 18, n. 4, p. 599-620, 1993.

POISTER, T. H. The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking
Strategic Management and Performance. **Public Administration Review**, v. 70, p. 246–254, 2010. Disponível em: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=5c0e68db-ec25-472f-a655-c09680d9bfb5%40sessionmgr4&vid=5&hid=9>. Acesso em 31 maio 2013.

POLICASTRO, M. L. Introduction to strategic planning. **U.S. Small Business Administration 3 - Management and Planning Series**. 2000. Disponível em: <ftp://ns1.ystp.ac.ir/YSTP/3/E-%20Book2%20(G)/E-%20book/Small%20Business/25.PDF>. Acesso em 15 jun. 2013.

PORTER, M. E. **Competitive strategy**: techniques for analysing industries and competitors. New York: Free Press, 1980.

_____. What is strategy? **Harvard Business Review**, p.61-78, Nov./Dec. 1996.

PRAHALAD, C. K. Estratégia empresarial. In: **Pergunte ao guru**, 2000. Disponível em: <http//www.intermanagers.com>. Acesso em 21 jan. 2013.

PROCÓPIO, E. M. Gestão competitiva. In: **Marketing estratégico**. São Paulo: DVS, 2004.

PUGH, D. S.; HICKSON, D. J.; HININGS, C. R.; TURNER, C. Dimensions of organization structure. **Administrative Science Quarterly**, v. 13, p. 65-105, 1967. Disponível em: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=5889f3a3-f006-4712-a42f-365df340a96f%40sessionmgr14&vid=6&hid=18>. Acesso em 19 jul. 2013.

QUINN, J.; ANDERSON, P.; FINKELSTEIN, S. Novas formas de organização. In: MINTZBERG, H. QUINN, J. **O processo de estratégia**. 3ª. Ed. Porto Alegre: Bookman, p. 157-167, 2001

RANSON, S.; HININGS, B.; GREENWOOD, R. The structuring of organizational structures. **Administrative Science Quarterly** , v.25, n.1, p.1-17, mar. 1980.

RIGBY, D.; BILODEAU, B. **Management Tools and trends 2013.** Bain & Company**,** 2013. Disponível em: <http://www.bain.com/Images/BAIN_BRIEF_Management_Tools_%26_Trends_2013.pdf>. Acesso em 02 jul. 2013.

ROSSETTO, C. R.; ROSSETTO, A. M. Uma Nova Postura Para o Planejamento Estratégico. **Revista de Negócios**, Blumenau/SC, v. 4, n.2, p. 15-22, 1999.

ROTTERDAM SCHOOL OF MANAGEMENT. **People**. 2013. Disponível em: <http://www.rsm.nl/people/henk-volberda/>. Acesso em 18 set. 2013.

RUKSTAD, M. G.; COLLIS, D. J. Can You Say What Your Strategy Is? **Harvard Business Review**, v. 86, p. 82-90, 2008. Disponível em: <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=32c10d50-c772-40b8-8c38-6a2fcdf4be3e%40sessionmgr12&vid=5&hid=11>. Acesso em 22 jul. 2013.

SAPOLSKY, H. M. Organizational Structure and Innovation. **The Journal of Business**, vol. 40, n. 4, p. 497-510, 1967. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2351631>. Acesso em 27 jun. 2013.

SCOTT, C. D.; JAFFE, D. T.; TOBE, G. R. **Organizational vision, values and mission**. Menlo Park, CA: Crisp Publications, 1993.

SCRAMIM, L.; BATALHA, M. O. Planejamento estratégico em pequena indústria: metodologia, aplicação e resultados. In: **XVII Encontro Nacional de Engenharia de Produção**. Anais, Gramado/Canela, Rio Grande do Sul/RS, 1997.

SEWELL, W. F. A Theory of Structure: Duality, Agency, and Transformation. **The American Journal of Sociology**, v. 98, n. 1, p. 1-29, 1992.

SILVERMAN, D. **Interpreting qualitative data**. London: Sage, 2006.

SPEE, A. P.; JARZABKOWSKI, P. Strategy tools as boundary objects. **Strategic Organization**, v. 7, p. 223–232, 2009. Disponível em: <http://web.ebscohost.com/ehost/detail?vid=15&sid=12152826-2358-4d1f-b16b-a27f10809111%40sessionmgr114&hid=118&bdata=JmxhbmC9cHQtYnImc2l0ZT1laG9zdC1saXZl#db=bth&AN=38508610>. Acesso em 26 jun. 2013.

STAKE, R. Qualitative Case Studies. In: Denzin, N. K.; Lincoln, Y. S. (Eds.). **The Sage Handbook of Qualitative Research**: Third Edition. London: Sage, 2005..

SUAREZ, F. F.; CUSUMANO, M. A.; FINE, C. H. An empirical study of flexibility in manufacturing. **Sloan Management Review**, 1995.

SVEIBY, K. E. The knowledge company: strategy formulation in knowledge-intensive industries. **International Review of Strategic Management**, v.3, 1992. Disponível em: <http://www.sveiby.com/articles/KnowledgeStrategy.htm>. Acesso em 27 jun. 2013.

THOMPSON JR., A.; STRICKLAND III, A. J. **Planejamento estratégico: elaboração, implantação e execução**. São Paulo, Pioneira, 2000.

TRIVIÑOS, A. N. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais.** São Paulo: Editora Atlas, 1987.

TSOUKAS, H. Postmodernism, reflexive rationalism and organizational studies. **Organization Studies**, v.13, n.4, p.643-650, 1992.

VAN DE VEN, A. H. Sugestion for studying strategy process: a research note. **Strategic Management Journal**, EUA , v. 13, p. 169-188, 1992.

VASCONCELLOS E.; HEMSLEY J. R. **Estruturas das organizações:** estruturas tradicionais, estruturas para inovação, estrutura matricial. 3. ed. São Paulo: Pioneira, 1997.

VOLBERDA, H. W. Toward the flexible form: how to remain vital in hypercompetitive environments. **Organization Science**, v. 7, n. 4, p. 359-374, 1996. Disponível em: <http://web.ebscohost.com/ehost/detail?vid=8&sid=12152826-2358-4d1f-b16b-a27f10809111%40sessionmgr114&hid=118&bdata=Jmxhbmc9cHQtYnImc2l0ZT1laG9zdC1saXZl#db=bth&AN=4436201>. Acesso em 21 de jul. 2013.

_____. **Building the flexible firm**: how to remain competitive. Oxford: Oxford University Press, 1998.

_____. Crisis in strategy: fragmentation, integration or synthesis. **European Management Review**, v. 1, nº 1, p. 35-42, 2004.

WATERMAN, R. H.; PETERS, J. T.; PHILLIPS, J. R. Structure Is Not Organization. **Business Horizons**, v. 23, p. 14-26, 1980. Disponível em: <http://www.woobsing.com/documentos-marketing/Structure_Is_Not_Organization%20las%207S%20McKinsey.pdf>. Acesso em 27 jun. 2013.

WEBER, M. **Ensaios de Sociologia**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

WHITTINGTON, R. **O que é estratégia**. São Paulo: Thomson Learning, 2002.

YIN, R. K. **Case study research, design and methods**. Thousand Oaks. California: Sage Publications, 2009.

ZOHO PROJECTS. **Manage projects from thought to finish.** 2013. Disponível em: <http://www.zoho.com/projects/>. Acesso em 11 jun. 2013.

APÊNDICE A – Protocolo de pesquisa

O protocolo tem por objetivo formalizar as questões de pesquisa e as premissas básicas para a coleta de dados. Através deste documento, pretende-se aumentar a confiabilidade da pesquisa e orientar o pesquisador a conduzir o estudo de caso. O presente protocolo de pesquisa foi elaborado com base na concepção de Yin (2009).

Para a realização da entrevista semi-estruturada, principal fonte de coleta de dados primários, determinou-se as categorias de análise a serem tratadas e, para tanto, foi explorado um amplo referencial teórico, apresentado no Capítulo 2 desta dissertação. O referencial teórico servirá de fundamentação permanente para o desenvolvimento da pesquisa.

Este documento está divido em dois tópicos principais. O primeiro refere-se à visão geral da pesquisa, que aborda o tema e as questões de pesquisa, que por sua vez nortearão a busca das evidências. Já o segundo tópico diz respeito à coleta de dados propriamente dita, o qual apresenta os princípios básicos e, principalmente, o roteiro de entrevista e as regras e procedimentos que o pesquisador deve seguir antes, durante e depois da coleta de dados.

1. VISÃO GERAL DA PESQUISA

a) **Titulo da pesquisa**: A relação entre estrutura organizacional e a formulação e implementação do processo de planejamento estratégico.

b) **Envolvidos na pesquisa:**
   - Dyogo Felype Neis (Mestrando)
     Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/8047064202321889
     Email: dyogoneis@hotmail.com
     Telefone: 48 9622-5372
   - Maurício Fernandes Pereira (Orientador)
     Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/1031023823121360
     Email: mfpcris@gmail.com
     Telefone: 48 9172-3731

c) **Temas a serem pesquisados:**
   - Processo de planejamento estratégico (formulação e implementação)
   - Estrutura organizacional (forma organizacional básica, sistema de planejamento e controle e processos de regulação)

d) **Questão:** Como ocorre a relação entre o processo de planejamento estratégico e a estrutura organizacional no MPSC?
e) **Objetivo geral:** Avaliar a relação entre o processo de planejamento estratégico e a estrutura organizacional na realidade do MPSC.
f) **Objetivos específicos**:
   - Descrever os principais estudos acerca da relação entre a formulação e implementação do processo de planejamento estratégico e a estrutura organizacional;
   - Explorar a formulação e implementação do processo de planejamento estratégico do MPSC;
   - Analisar a estrutura organizacional do MPSC à luz do referencial metodológico de Volberda (1998);
   - Identificar como a formulação e a implementação do processo de planejamento estratégico impactam e são impactadas pelos elementos da estrutura organizacional na prática da organização em estudo.
g) **Proposições:**
   - Proposição 1: A formulação do processo de planejamento estratégico influencia e é influenciada pelos elementos que constituem a estrutura organizacional;
   - Proposição 2: A implementação do processo de planejamento estratégico influencia e é influenciada pelos elementos que constituem a estrutura organizacional

2. COLETA DE DADOS

a) **Potenciais entrevistados**: O objetivo é analisar o fenômeno à luz da Coalizão Dominante Formal. Deste modo, serão realizadas entrevistas com o Procurador-Geral de Justiça, com o Subprocurador-Geral de Justiça para Assuntos Administrativos, com o Secretário-Geral do Ministério Público, com o Coordenador-Geral dos Centros de Apoio Operacional, com a Corregedora-Geral do Ministério Público, com o Coordenador-Geral Administrativo, com a Coordenadora de Planejamento, com determinados Promotores e Procuradores de Justiça.
b) **Múltiplas fontes de evidência**: Os métodos de coleta de dados são a entrevista semi-estruturada, a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e a observação sistemática.
c) **Período de realização**: Novembro de 2013.

d) **Local de realização da entrevista**: MPSC.
e) **Roteiro de entrevista semi-estruturada**: Foi elaborado com base no referencial teórico da pesquisa e é flexível o suficiente para incorporar novas questões no momento da realização da entrevista. Está dividido em quatro partes, que buscam identificar evidências sobre: a formulação e implementação do processo de planejamento estratégico; estrutura organizacional; e, por fim, a relação entre a formulação e implementação do processo de planejamento estratégico e a estrutura organizacional do MPSC.

1. FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

- O que você entende por Estratégia?
- Você acredita que o processo de planejamento estratégico é a melhor ferramenta para formular as estratégias?
- Como ocorreu a formulação das etapas do processo de planejamento estratégico? Quem participou da formulação das etapas?
- Você entende todos os objetivos estratégicos e compreende como suas tarefas podem contribuir para o seu alcance?
- Houve algum tipo de sensibilização?
- Quais foram os critérios para priorizar determinadas iniciativas estratégicas?
- Existe um departamento ou uma pessoa responsável pelo planejamento estratégico?
- Como a implementação do processo de planejamento estratégico é avaliada e acompanhada? Quem são os responsáveis? As pessoas que implementam são as mesmas que formularam? Em que periodicidade?
- Como estes objetivos são desdobrados nos diversos órgãos/setores? As ações são detalhadas de forma elaborada ou rudimentar? (estrutura)
- Você considera que a formulação é mais fácil que a implementação? Você acha que existe dificuldades na implementação?
- No momento do processo de formulação estratégica foi discutido ou imaginado como seria a sua implementação? Houve uma visão simultânea do planejar e realizar?
- Alguma estratégia já foi alterada durante a sua implementação?
- Já foi realizado algum ajuste em outros fatores durante a implementação das estratégias? Por exemplo: criação de um novo

cargo ou departamento, alteração na estrutura organizacional, comunicação, sistema de informação, sistema de recompensa, dentre outros.

2. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

- O que você entende por estrutura organizacional?
- Você acredita que as relações informais são importantes no dia-a-dia da Instituição? Há abertura/flexibilidade para isto?
- Como são agrupadas as unidades do MPSC? A divisão ocorre com base na função, no serviço ou no mercado alvo?
- De que modo se caracteriza a funcionalização da Instituição? Existe uma clara divisão entre quem planeja/gerencia e quem executa entre os membros/servidores?
- Como você analisa a amplitude das tarefas diárias dos membros/servidores (divisão do trabalho) no MPSC? E a profundidade? De que forma as tarefas são controladas?
- Há intercambialidade (trocas de papéis ou funções) entre os membros/servidores da instituição? O que acontece com as tarefas de um determinado membro/servidor caso ele se ausente sem aviso prévio?
- Em um continuum de alto a baixo, como você caracterizaria o nível de padronização do comportamento dos membros/servidores?
- Como o comportamento dos membros/servidores é definido? Há algum tipo de formalização (documento, manual, etc.) de como ele deve se comportar na execução das suas tarefas?
- Como você analisa os treinamentos ou cursos disponibilizados aos membros/servidores? Eles são suficientes?
- Como ocorre a comunicação lateral? Ela é realizada por nível hierárquico? (dispositivos de contato)
- Há dependência entre órgãos/setores do mesmo nível hierárquico? (descentralização horizontal)
- Você considera que a centralização da tomada de decisão é alta?

3. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO VS ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

- Como você compreende a relação entre o planejamento estratégico e a estrutura organizacional no MPSC?

- Você acredita que o planejamento estratégico está integrado à estrutura organizacional?
- Na sua opinião, a atual estrutura organizacional do MPSC facilita ou promove o sucesso da implementação do planejamento estratégico?
- A Instituição já alterou sua estrutura em função de alguma estratégia?
- Alguma vez alguma estratégia ou nova ideia foi ignorada pelo fato da estrutura organizacional não comportá-la?
- Como o planejamento estratégico ajudou o MPSC? Ele prejudicou de alguma forma?
- Por fim, você acredita que a estratégia impacta ou é impactada pela estrutura organizacional?

f) Regras e procedimentos: Define as regras e os procedimentos que o pesquisador deve seguir antes, durante e depois da coleta de dados.

- **Antes**: Levantar dados sobre o entrevistado (nome, área, cargo, dentre outros); documentos necessários para a entrada na organização; verificar bateria e espaço disponível no *smartphone* para gravar o áudio da entrevista; material para anotação (lápis, caneta, folhas para anotações); protocolo impresso; dados, esquemas, figuras e textos para ilustrar ou complementar as questões dos questionários.
- **Durante**: O pesquisador esclarecerá que será bem visto a espontaneidade do entrevistado, isto é, ele tem liberdade para responder as questões de acordo com o seu conhecimento e experiências (pessoal e profissional), citar exemplos que ilustre ou facilite sua resposta, bem como comentar o que achar necessário sobre o tema da questão e seu determinado contexto. O áudio das entrevistas será gravado; também serão anotados pontos importantes que sejam possíveis observar achados de pesquisa além do áudio (questões não verbais, expressões faciais e corporais do entrevistado, nervosismo, dúvida, etc); será considerada a convergência dos dados sobre o fenômeno com base nas diferentes entrevistas e nos dados secundários (triangulação); atenção na imprecisão dos dados fornecidos pelos entrevistados devido à possibilidade de falta de memória, respostas controvérsias, discurso pronto e até mesmo se o entrevistado está dando ao pesquisador somente o que ele quer

ouvir (negligenciando a realidade do fenômeno); se por ventura o entrevistado não quiser responder determinada pergunta por envolver dados sigilosos, (1) o pesquisador irá sugerir a pausa na gravação do áudio e mantido o sigilo do pesquisado, (2) caso o entrevistado não concorde, será solicitado que ele responda em um contexto mais amplo ou (3) que ele responda até o nível de detalhe que não exponha o que ele não quer responder.

- **Depois**: O pesquisador dará flexibilidade ao entrevistado para que mesmo com a conclusão da entrevista ele possa realizar qualquer comentário adicional, complementar questões já respondidas e, até mesmo, contribuir com a análise do fenômeno. Neste caso, o pesquisador irá disponibilizar o contato por telefone ou por email. Individualmente, após cada entrevista, o pesquisador irá relembrar toda a entrevista, fazendo anotações extras e já realizando interpretações acerca dos dados coletados. Após transferir a gravação para o computador e fazer *backup* do arquivo, o pesquisador transcreverá o áudio da entrevista; armazenará o texto no banco de dados da pesquisa (*Atlas.ti*) e desenvolverá o relatório da entrevista. Além disto, em caso de coleta de dados de outras fontes o pesquisador poderá criar *Memos* no sistema de apoio à análise qualitativa de dados.

ANEXO A – Ofício ao Procurador-Geral de Justiça

MPSC 17/09/2013
2013/018569 15:55
00770 2013 00020182

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

Senhor Procurador-Geral de Justiça,

Dyogo Felype Neis, nascido em 25 de março de 1988, brasileiro, solteiro, estudante, portador da Carteira de Identidade de nº 4.563.701, inscrito no CPF sob nº 060.962.939-56, filho de José Lino Neis e Eliete Terezinha Garcia Neis, residente na Rua João Born, nº 444, Centro, CEP 88160-000, Cidade de Biguaçu/SC, venho perante Vossa Excelência expor e solicitar o que segue:

Sou Mestrando em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina e faço parte do Núcleo Interdisciplinar de Estudo em Planejamento e Gestão Estratégica (NIEPGE). Este Núcleo, coordenado pelo Prof. Dr. Maurício Fernandes Pereira, contribui com o campo científico da Administração há mais de 15 anos desenvolvendo pesquisas sobre o processo de planejamento estratégico nas organizações catarinenses. A consultoria Bain & Company, em 2013, identificou que o planejamento estratégico foi uma das ferramentas gerenciais mais utilizadas pelas organizações no contexto mundial, correspondendo a 43% do total de organizações pesquisadas.

No entanto, ainda existe um desequilíbrio entre a excessiva atenção no processo de formulação de estratégias e uma relativa precariedade no processo de implementação, tanto no campo científico como na prática das organizações, sendo este justamente o foco atual das pesquisas do NIEPGE. Nossos estudos demonstram que no momento de colocar as estratégias formuladas em prática determinados fatores organizacionais impactam e são impactados, isto é, podem contribuir ou dificultar a fase de implementação do processo de planejamento estratégico. Dentre estes fatores, destaca-se a estrutura organizacional.

A estrutura de uma organização não se resume ao organograma (distribuição de autoridade e responsabilidade entre os membros da organização), ela corresponde também ao planejamento, aos sistemas de controle, a coordenação dos processos de trabalho e a execução destas atividades. Deste modo, nossa pesquisa visa avaliar como ocorre a relação entre o planejamento estratégico e a estrutura organizacional. Na realidade, esta pesquisa faz parte da minha Dissertação, que por sua vez é orientada pelo Prof. Dr. Maurício Fernandes Pereira. Além disto, há a possibilidade do resultado desta pesquisa futuramente ser publicada em formato de artigo científico e de livro pela Editora Atlas.

Assim como os demais estudos do NIEPGE, gostaríamos de realizar a pesquisa empírica em uma organização catarinense e acreditamos que analisar este fenômeno em uma organização pública seria ainda mais significativo, uma vez que elas possuem estruturas mais formais que as empresas. Dentre as possibilidades, a mais oportuna e interessante é o MPSC.

A prévia definição do caso justifica-se pela importância e legitimidade que o MPSC possui perante a sociedade e, especialmente, pelos pesquisadores do campo da Ciência da Administração, uma vez que organizações bem sucedidas geram interesse por parte dos estudiosos do tema. A segunda justificativa está relacionada ao prévio entendimento que tenho do processo administrativo da instituição, pois já atuei como Bolsista de Segundo Grau (em 2004) e como Estagiário de Nível Superior (de 2006 a 2007) no MPSC, respectivamente, no Centro de Apoio da Moralidade Administrativa e na Coordenadoria-Geral. Ademais, tenho um familiar que é Procurador de Justiça e

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

também tenho relação pessoal com demais membros e servidores da organização, o que facilita o processo de coleta de dados da pesquisa.

A coleta de dados será realizada principalmente por meio de três métodos: pesquisa documental, entrevistas semi-estruturadas e observação sistemática. Portanto, o MPSC pode contribuir com a nossa pesquisa sendo o objeto de estudo. Para isso, precisamos que a instituição disponibilize os documentos necessários para o entendimento do fenômeno a ser analisado (por exemplo: o documento final do planejamento estratégico, cronograma de projetos, o organograma da instituição, dados relacionados à estrutura organizacional, textos, livros da história da instituição, dentre outros), autorizar a realização da entrevista com determinados membros e servidores e conceder livre acesso às informações relacionadas ao planejamento estratégico e à estrutura organizacional.

Diante do exposto, solicito a Vossa Excelência autorização para a realização da pesquisa no Ministério Público de Santa Catarina (MPSC).

Florianópolis, 09 de setembro de 2013.

Dyogo Felype Neis
Mestrando em Administração
Universidade Federal de Santa Catarina

De acordo,

Maurício Fernandes Pereira
Professor Adjunto
Universidade Federal de Santa Catarina

ANEXO B – Autorização MPSC

Ministério Público de Santa Catarina
Sistema de Gestão de Processos Digitais
Encaminhamento

Documento 2013/018569

Origem

Órgão: MPSC - Ministério Público do Estado de Santa Catarina
Setor: SGMP - Secretaria-Geral do Ministério Público
Responsável: Suéllen Rögelin Patricio
Data encam.: 20/09/2013 ás 14:27

Destino

Órgão: MPSC - Ministério Público do Estado de Santa Catarina
Setor: COGER - Coordenadoria-Geral Administrativa

Despacho

Motivo: Para Providências
Despacho: - EM 20/09/2013, DESPACHO SGMP - DE ORDEM DO EXMO. SR. PGJ, AUTORIZO. DESDE JÁ, DESIGNNO O DIA 24/09, ÀS 9:00H, PARA A PRIMEIRA REUNIÃO COM O SR. COORD. DA COGER, PARA FINS DE ESTABELECER OS PARÂMETROSDA PESQUISA PRETENDIDA. REMETA-SE À COGER. C-SE.

ANEXO C – Folder

PLANEJAMENTO **ESTRATÉGICO**

MPSC 2012-2022

Construindo nosso futuro.

O Ministério Público está no centro de um cenário que dele exige mudanças. O papel, cada vez mais importante, que desempenha na sociedade reclama uma profunda reflexão sobre o seu atual modelo de atuação e a forma como deverá enfrentar os desafios, hoje e amanhã. Precisamos, por isso, de uma direção, a qual possibilite o uso sinérgico dos recursos disponíveis e uma maior efetividade de nossas ações.

A evolução atual aponta na direção de um Ministério Público mais proativo, capaz de contribuir, de forma mais eficaz, para a construção de uma sociedade mais justa, solidária e fraterna.

O Planejamento Estratégico - que foi introduzido no MPSC em 1999 - mostrou-se fundamental para melhorar a qualidade dos nossos serviços e aumentar a nossa efetividade. Sua utilização tem mostrado que é possível, com técnica e racionalidade, atingir patamares mais altos em termos de desempenho e de resultados.

Estamos iniciando um novo ciclo do processo de Planejamento Estratégico, para o período 2012 - 2022. A participação de todos é fundamental.

LIO MARCOS MARIN
Procurador-Geral de Justiça

PLANEJAMENTO **ESTRATÉGICO**

O dicionário Houaiss define estratégia como "a arte de aplicar com eficácia os recursos de que se dispõe ou de explorar as condições favoráveis de que porventura se desfrute, visando ao alcance de determinados objetivos".

O Planejamento Estratégico é uma das técnicas de gestão mais utilizadas no mundo – tanto por organizações públicas quanto privadas. Ele consiste na análise da organização e do seu ambiente externo sob várias perspectivas, com o objetivo de definir seus rumos por meio de um Plano Estratégico de Ação que possa ser monitorado nas suas ações concretas.

O Plano Estratégico de Ação é caracterizado por um conjunto de elementos que orientam o uso dos recursos da organização. Entre esses elementos, destacam-se:

- **A MISSÃO** - o que a organização faz e a sua razão de ser;
- **A VISÃO** - define um desafio que busca integrar e focar os esforços das diferentes subunidades da organização;
- **OS VALORES** - princípios fundamentais que orientam as ações da organização que lhe permitem cumprir sua missão;
- **OS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS** - estados futuros que a organização deseja alcançar durante o horizonte de planejamento; e
- **OS PROJETOS ESTRATÉGICOS** - são os projetos que devem ser implantados para que a organização alcance os objetivos estratégicos.

Estado de Santa Catarina
MINISTÉRIO PÚBLICO

UFSC

ANEXO D – Boletins Informativos

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
MPSC 2012-2022

Construindo nosso futuro.

LAGES

BOLETIM INFORMATIVO DOS ENCONTROS REGIONAIS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Lages abre encontros regionais

Lages sediou o primeiro encontro regional do Planejamento Estratégico do Ministério Público. Participaram da reunião, no dia 17 de novembro, Promotores de Justiça e Servidores de 23 Comarcas da região Serrana, no Hotel Le Canard.

Divididos em grupos distintos, Promotores de Justiça e Servidores tiveram como tarefa apontar seis pontos fortes e seis pontos a serem melhorados na Instituição. Ao final de cada dinâmica, os pontos em comuns são agrupados em um único documento a fim de auxiliar na definição dos rumos da Instituição.

As atividades foram conduzidas pelo consultor Cristiano José Castro de Almeida Cunha, do Departamento de Engenharia e Gestão do Conhecimento da UFSC, e pelos integrantes da comissão de Planejamento Estratégico do MPSC.

Também participou do encontro o Chefe do MPSC, Lio Marcos Marin: "Não podemos mais conviver com amadorismos e soluções de última hora. Por isso precisamos sentar e planejar. Mas planejar simplesmente não resolve, precisamos implementar e monitorar nossas ações", afirmou. A assessoria militar prestou apoio para a organização do evento.

Depoimentos

"Todas as instituições, principalmente aquelas perenes num Estado Democrático de Direito, precisam pensar a longo prazo". **Promotor de Justiça da Comarca de Lages, Carlos Henrique Fernandes.**

"Temos que patrocinar atividades e atitudes para proteger a Instituição dos ataques externos. Planejar é uma forma de fortalecer a Instituição". **Promotora de Justiça da Comarca de Lages, Silvana Schmidt Vieira.**

"Esse é o segundo planejamento estratégico do qual participo na Instituição. Achava que isso era tecnicismo de administrador. Mas depois a gente vê o quanto é importante traçar linhas de atuação". **Servidor efetivo da Comarca de Joaçaba, Jair de Oliveira.**

"O Planejamento estratégico é de suma importância. Entendo que quem ganha com todo esse trabalho é a sociedade civil. Só caminha quem planeja". **Assistente Social na Comarca de Lages, Arnet Train de Borba.**